

PIOTR GÓRSKI.

SAMORZĄD GMINNY.

TOM II.

Z RĘKOPISU AUTORA WYDAŁ
ANTONI GÓRSKI.



W KRAKOWIE,
NAKŁADEM KSIĘGARNI SPÓŁKI WYDAWNICZEJ POLSKIEJ.
1907.

SAMORZĄD GMINNY.



PIOTR GÓRSKI.

SAMORZĄD GMINNY.

TOM II.

Z RĘKOPISU AUTORA WYDAŁ

ANTONI GÓRSKI.



W KRAKOWIE,
NAKŁADEM KSIĘGARNI SPÓŁKI WYDAWNICZEJ POLSKIEJ.
1907.



W DRUKARNI »CZASU« W KRAKOWIE.

OD WYDAWCY.

Nie bez wahania i wewnętrznej rozterki zdecydowałem się ogłosić drukiem niniejszą książkę mego ś. p. brata. Autor bowiem wydać jej nie chciał, jakkolwiek miał rękopis od lat dwunastu niemal gotowy do druku Mniemał on, że wówczas dopiero nadejdzie chwila na jego ogłoszenie, skoro sprawa reformy administracyjnej będzie miała w Sejmie krajowym widoki szybkiego urzeczywistnienia. Wydanie w tej przełomowej dla życia narodowego w Galicyi chwili książki, którahy zawierała nietylko krytykę obecnych urządzeń gminnych, ale gotowy i nawet w najdrobniejszych szczegółach opracowany projekt ich reformy, tudzież treściwe uzasadnienie proponowanych postanowień, — mogło według zdania autora stać się nietylko ważnem zdarzeniem bibliograficznem, ale wprost czynem, wpływającym na szalę wypadków krajowych i poniekąd rozwiązującym zabagnioną od kilku dziesięcioleci sprawę reformy administracyjnej. W tej nadziei książkę tę pisał z całym zapałem, gorączkowo, nocami; tą nadzieją żył, w to pragnienie wlał cały żar swego gorącego serca i całą gwałtowność swej impulsywnej natury. Tymczasem lata mijały, a sprawa reformy gminnej nie postępowała w Sejmie naprzód; nawet zgłoszony na posiedzeniu z 25 kwietnia 1900 r. do laski marszałkowskiej wniosek posłów Dunajewskiego i Sanguszki, opracowany przez grono posłów krakowskich, a oparty w znacznej części na pracach

Piotra Górskiego, — nawet ten wniosek nie doczekał się merytorycznej rozprawy, ani nie wyprowadził większości sejmowej z jej fatalistycznej bierności. Autor tracił więc wiarę w urzeczywistnienie reformy. Na str. 179 pisze z goryczą, że t. zw. autonomiści obawiali się, „aby kwestyonaryusz nie wykazał zanadto ujemnych stron dotychczasowej organizacyi gminnej w Galicyi i przez to samo nie dowiódł potrzeby i słuszności programu krakowskiego stronnictwa, któremu oni ciągle oponowali, a ż g o w r e s z c i e p o g r z e b a l i“. Coraz rzadziej brał się więc autor do poprawiania i uzupełniania rękopisu i wreszcie porzucił myśl ogłoszenia go drukiem. Ta zmiana myśli widoczną jest nawet z samego rękopisu: pierwsze rozdziały opracowane zostały staranniej i kilkakrotnie, bo znajdują się w dwóch, nawet w trzech opracowaniach; rozdział III-ci miał być znacznie obszerniejszy, jak to z różnych zapisków marginesowych i z podziału na ustępy z osobnymi tytułami wynika; rozdział VI-ty wreszcie jest pisany od pierwszego rzutu, raczej jako treściwa punktacya, niż jako ostateczne opracowanie przedmiotu.

Przez kilka pierwszych tygodni, które mi zabrało uporządkowanie i przeczytanie całych foliałów luźnych i przeważnie nawet nienumerowanych kart rękopisu, zadawałem sobie pytanie, czy wobec nieobjawionej wprawdzie stanowczo, ale znanej mi woli autora, mam prawo oddać to dzieło w ręce publiczności? W miarę, jak się bliżej zapoznawałem z jego treścią, jak w niej spostrzegałem wiele myśli trafnych i głębokich, wiele powierzchownych sądów odpartych, a przesądów zbitych, — pytanie owo przerodziło się w wręcz przeciwne, mianowicie, czy mam prawo tej książki n i e wydać, a tem samem obrócić w niwecz wyniki kilkunastoletniej pracy i doświadczenia człowieka, któremu nikt nie mógł odmówić wielkiej czystości intencyi, pracy i bystrości sądu? Owocem tego rozmyślania jest druk książki. Nie śmiem żywić nadziei, którą miał autor w pierwszem stadyum jej pisania, mianowicie, że ona wpłynie na zrobienie stanowczego kroku w sprawie reformy gminnej i będzie niejako zwiastunem odrodzenia galicyjskiej gminy. Moja ambicya sięga

mniej daleko: będę szczęśliwym i w mojem sumieniu uspokojonym, jeśli czytelnik po przeczytaniu tej książki dojdzie do przekonania, że ogłaszając ją pomimo przytoczonych powyżej wątpliwości, postąpiłem słusznie.

W końcu składam serdeczne podziękowanie tym wszystkim, którzy byli tak łaskawi dopomódz mi bądź w skontrolowaniu, bądź w uzupełnieniu poszczególnych dat statystycznych, bibliograficznych i innych, a w szczególności PP. Profesorom: Karolowi Brockhausenowi i Włodzimierzowi Czerkawskiemu, doktorom: Zbigniewowi Pazdro, Rudolfowi Sikorskiemu, Sebastyanowi Stafiejowi i Kazimierzowi Windakiewiczowi.

Kraków, w kwietniu 1907.

WSTĘP DO DRUGIEGO TOMU.

Gmina galicyjska w literaturze a w świetle codziennego życia.

Ustawa powołująca pewną instytucyę administracyjną do życia i działania wśród społeczeństwa, wytwarza równocześnie pewien organiczny całokształt tej instytucyi. Dopóki ustawa, dająca życie pewnej instytucyi publicznej obowiązuje, społeczeństwo może tę instytucyę znać po jej zewnętrznych i widomych każdemu cechach, po formach jej reprezentacyi, po sposobie i skutkach jej działania, choćby nawet mu nie były bliżej znane postanowienia ustawy powołującej tę instytucyę do życia, ani wszystkie szczegóły prawnych przepisów, normujące jej funkcye. W tem leży niezawodnie pewna różnica między instytucyami prawa prywatnego, a instytucyami administracyi publicznej, że ktokolwiek chce mieć wyobrażenie o pierwszych, musi brać paragraf ustawy do ręki i takowy, łącznie z innymi przepisami, studyować, aby sobie zdać sprawę z ich znaczenia, kiedy przeciwnie, o instytucyach administracyjnych i zaletach ich organizacyi można nabierać wyobrażenia i sądzić, obserwując je w świetle zjawisk społecznego życia. Oczywiście znajomość instytucyj na podstawie samych obserwacyj praktycznych bez dokładniejszego poznania dotyczących przepisów prawnych będzie niezupełną, może być nadto jednostronną, a sąd wyrobiony na tej podstawie, może być niesłuszny. Sąd taki bowiem musi się opierać na pewnym szeregu spostrzeżeń dokonanych wtedy, kiedy instytucye te niezupełnie działały w duchu prawodawcy. Jeśli spostrzeżenia wydadzą

ujemne rezultaty, jeżeli obserwacya nasza wypada w tym kierunku, że instytucya ta nie spełnia potrzeb ani wymagań, które społeczeństwo wobec niej ciągle stawia, działa ociężale lub niektórych funkcyj wcale nie wykonywa, albo też, że działa poprawnie, lecz tu i owdzie znajdują się zawiłości i niedostatki w jej funkcyach, nie można absolutnie — chcąc rzeczy gruntownie rozeznać — na podstawie szeregu podobnych obserwacyj, żadnych wniosków ani konkluzyj czynić. Potrzeba koniecznie wziąść ustawę i wszystkie dotyczące przepisy do ręki i zastanowić się, czy to, co nam się w czynnościach i zewnętrznych objawach tej instytucyi ujemnem lub nieodpowiedniem wydaje, jest zawartem w samych przepisach prawnych, lub tylko odbiegnięciem od ich zasad lub mylnem ich zastosowaniem. Potrzeba zastanowić się nad tem, czy dostrzeżone wadliwości są logicznym wynikiem, koniecznem następstwem tego lub owego przepisu prawnego, czy też stąd tylko pochodzą, że ustawa nie dosyć jasno pewne momenta określa, a w praktyce życia te właśnie stosunki stały się dla pewnej instytucyi najważniejsze, które w ustawie najmniej wyczerpująco są traktowane i w braku dotyczących norm prawnych nabrały charakteru i kierunku niezupełnie zgodnego z pierwotną myślą i wolą ustawy, czyli prawodawcy.

Kiedy przychodzi się z kolei do rozbioru istniejących w Galicyi, żyjących niejako pośród nas organizmów, jakiemi są nasze instytucye autonomiczne, gminy, lub rady powiatowe, nie należy się ograniczać do studyowania zewnętrznych zjawisk, które w nich spotykamy, ani też ograniczać się tylko do studyowania artykułów ustawy i wszystkich dotyczących zagadnień prawniczych w dziedzinie teoryi naukowej, bez uwzględnienia faktycznych stosunków. Należy to zawsze łącznie traktować, faktyczne zjawiska, które w życiu i funkcyach galicyjskich instytucyj autonomicznych zachodzą, z ustawą w ręku interpretować i dociekać przyczynowego związku między przepisem ustawy a dotyczącymi faktycznymi stosunkami. W Galicyi od samej chwili wprowadzenia w życie dziś obowiązującej ustawy gminnej z r. 1866,

odczuto jej niedostatki. Z tego powodu jednak, że z jednej strony ograniczono się tylko do obserwowania faktycznych zjawisk i zewnętrznych funkcyj w dziedzinie autonomii lokalnej, a mianowicie drogą różnych kwestyonaryuszy, rozsyłanych do reprezentacyj powiatowych, drogą ankiet w kołach t. zw. znawców, dalej drogą dyskusyi i najróżnorodniejszych wniosków w łonie reprezentacyi krajowej — obserwacye te nie przyniosły żadnego dodatniego rezultatu, a materyały w tym względzie nagromadzone, mimo ogromu swego, nie przedstawiają wielkiej wartości. Nieprzeliczony jest szereg różnych wniosków, które u nas, w łonie reprezentacyj krajowych lub powiatowych w sprawie urządzeń gminnych powstały, ponieważ jednak prawie wszystkie te wnioski nie mają prawie żadnych podstaw prawnych, ugruntowanych konsekwentnie na dotyczących przepisach i urządzeniach ustawodawstwa bądź to krajowego, bądź to zagranicznego, przeto po większej części wszystkie te wnioski nie mogły być urzeczywistnione.

Z drugiej strony literatura naukowa o prawie gminnem i o stosunkach gminnych w Galicyi, jakkolwiek nie tak bogata jak w innych krajach, jednakowoż, jak na stosunki małego kraju, albo raczej małej prowincyi bardzo bogata i zawierająca nader poważne prace zwłaszcza w kierunku statystyki, nie oddziałała także na rozwój prawodawstwa krajowego odnośnie do gminy w Galicyi. Literatura, zawierająca niezawodnie kilka bardzo poważnych i gruntownych prac, rejestrująca skwapliwie wszelkie uwagi i spostrzeżenia, jakie uczyniono o galicyjskiej gminie, zbierająca materyał statystyczny o stosunkach gminnych tak skrzętnie i umiejętnie, że nasze tego rodzaju publikacye żadnym innym obcokrajowym nie ustępują i do najznakomitszych, znanych gdziekolwiek publikacyj zaliczone być mogą — literatura ta, mimo wszystkich zalet i zasług swoich, pozostała martwą literą. Ona zajmuje się albo omówieniem i wyjaśnieniem pojedynczych przepisów, albo porównaniem pewnych szczegółów z innymi, albo zestawieniem szeregu dat statystycznych, albo zawiera uwagi

nad pojedynczemi tylko instytucyami naszego prawa gminnego w porównaniu do obowiązujących ustaw zagranicznych. Kiedy n. p. w tej literaturze znajdujemy rozbiór organizacyi gminnej w Galicyi, to odnośne uwagi krytyczne ograniczają się zawsze tylko do teoretycznych wywodów, a mianowicie do wyłuszczenia podziału władzy w gminie między organ wykonawczy, zwierzchność gminną, a organ uchwalający i kontrolujący radę gminną, do objaśnienia, jaka jest kompetencya według galicyjskiej ustawy jednego i drugiego organu, dalej z ilu członków składa się rada gminna, kiedy się zbiera, dalej jak rozległą jest co do przestrzeni i jak ludną co do ilości mieszkańców jest przeciętna galicyjska gmina etc. etc. Niema jednakowoż prawie nigdy dalszego, a w dziedzinie prawa administracyjnego niezbędnego wyniku czy rozbioru, t. j. wykazania, jaki ten lub ów przepis, to lub owo urządzenie prawne, taka lub inna wielkość gminy, wywołuje skutek w rzeczywistości gminnego życia. Nauka teoretyczna ogranicza się do omówienia przepisów, do wytłumaczenia pewnych w nich wątpliwości, niejasności lub kwestyj spornych, do porównania tych przepisów z zagranicznymi, a nie sięga do dziedziny administracyi, t. j. w jaki sposób ten przepis jest wykonany, czy nadaje się do stosunków położenia i jakie jego wykonanie wywołuje rzeczywiste złe lub dobre następstwa. Nie stara się wykazywać, że to lub owo faktyczne zjawisko, które niewątpliwie każdy za ujemne uznać musi, jest koniecznem następstwem tego lub owego błędu w organizacyi prawnej gminy, nie stara się wykazywać, że te lub owe ujemne objawy tak długo będą okazywać, dopóki ten lub ów przepis ustawy obowiązywać będzie. Raczej regestruje w taki sposób, że zestawia streszczenie tego, co w danej kwestyi przez kogo, gdzie i w jaki sposób powiedzianem zostało. Kiedy chodzi n. p. o kwestyę czy gmina wypełnia zadanie policyi miejscowej, lub czy zarządza dobrze swym majątkiem, literatura stara się przedstawić wszystkie opinie, które o tem zebrać się dadzą i skrzętnie, umiejętnie, z całą dokładnością i objektywnością takowe podaje. W ten sposób

można się dowiedzieć, że Wydział krajowy wygotował siedm przedłożeń w tym, a ośm w innym kierunku, że 15 Wydziałów powiatowych oświadczyło się, że przyczyną złego wykonywania policyi miejscowej jest ten lub ów przepis, a 20 wydziałów powiedziało, że winien inny przepis; w ten sposób można się dowiedzieć, że 19 wydziałów pow. uznaje, że wykonywanie policyi miejscowej jest odpowiednie, a 21 wydziałów powiatowych stwierdza, że jest absolutnie złe; że 16 wydziałów powiatowych domaga się koniecznie takiej lub owej zmiany, a 10 wydz. pow. twierdzi, że w tym kierunku nic zgoła nie trzeba robić etc. Nigdy zaś tego rodzaju publikacye naukowe u nas nie zawierają rozbioru, która z pomiędzy danych opinij reprezentacyj autonomicznych jest słuszną, dlaczego jest słuszną, dlaczego spotykamy w gminie galicyjskiej nieudolne wykonywanie jej obowiązków, jak trzeba ustawę naprawić, aby dostrzeżone i skonstatowane ujemne strony w stosunkach gminnych usunąć. Publikacye te są zatem po większej części pracami statystycznemi w najobszerniejszem tego słowa znaczeniu, za ramy statystyki albo ogólnikowych badań teoretycznych nie wychodzą i nie są pracami prawa administracyjnego w ścisłem tego słowa znaczeniu, któreby dostarczały bezpośredniego materyału dla użytku prawodawcy. A przecież skreślenie istotnego stanu rzeczy, sporządzenie wiernego obrazu, któryby przedstawiał gminę galicyjską w świetle codziennego życia, jest stanowczo zadaniem i obowiązkiem naszego piśmiennictwa, jest koniecznie potrzebne, żeby społeczeństwo się ocknęło ze swej martwoty i pobudziło decydujące czynniki do dzieła reformy tych stosunków.

Zadanie to podejmujemy niniejszem. Pragniemy w przedstawieniu faktycznych stosunków uniknąć jednostronności i narzucania czytelnikowi naszych konkluzyj. Mimo to niejeden ustęp wyda się czytelnikowi zbyt jaskrawy, strony ujemne dzisiejszych stosunków okażą się zbyt silnie podkreślone. Niech nam więc wolno będzie już na tem miejscu zaznaczyć, że mimo wszystkich wad i niedostatków naszych urządzeń autonomicznych, społeczeństwo nasze okazało na

tem polu bardzo wiele energii i żywotności. Lud wiejski coraz bardziej wzrasta w dobrobyt i łaknie oświaty, obywatelstwo ziemskie i miejscowa intelligencya z prawdziwem poświęceniem spełnia żmudne obowiązki w Radach powiatowych, a do Rad tych garną się coraz to dzielniejsi i wykształceńsi urzędnicy. Te trzy czynniki zapewniają swem współdziałaniem niezaprzeczony postęp na lepsze, na każdym kroku widoczny. Mimo to — jak to obszerniej w rozdziale o nadzorze władz powiatowych wykażemy — rezultat nie odpowiada wysiłkom. Działalność i poświęcenie jednostek może tylko do pewnego stopnia złagodzić usterki płynące z wadliwości ustaw i złej organizacyi władz. Poprawić zaś tę organizacyę, to znaczy niespożytym siłom narodu dać nowy impuls, samorządem budować podwaliny prawdziwej samodzielności...

Niestety, dzisiejsze urządzenia komunalne, nie dają sposobności do wytworzenia i pomnożenia tych sił, ale przeciwnie, wykrzywiają je i przygniatają. Dowód na to znajdzie czytelnik niemal na każdej stronicy tej książki; na tem miejscu, na samym wstępie, chcemy przytoczyć tylko jeden, ale jaskrawy przykład na poparcie tego zapatrywania.

Skoro instytucye i związki komunalne tworzą pewien całokształt form organicznych i w codziennem życiu objawiają pewnę sumę zewnętrznej działalności dla zaspokojenia potrzeb społecznych, przeto chcąc sobie zdać sprawę, jaką jest organizacya gminy galicyjskiej, jakie są w niej wady i zalety, potrzeba tę organizacyę poznać, a w tym celu można zacząć od tego, aby się tej gminie poprostu przyjrzeć.

Jaką jest organizacya gminy galicyjskiej? Chcąc dać odpowiedź na to pytanie, nie szukajmy naprzód, kto w tej gminie władzę sprawuje, co robi wójt, na ile lat jest wybierany, ilu jest przysiężnych, ilu członków rady gminnej i przez kogo wybieranych, kto i jak o rekursach decyduje etc., ale rzućmy okiem na gminne życie, przedstawmy je sobie w całe rzeczywistości i na gości, a potem dopiero zajrzyjmy do przepisów ustawy

i wtedy je łatwiej zrozumiemy. Gdyby czytelnik chciał sobie rzeczy bliżej uzmysłowić, niechaj postawi sobie przed oczy jakąkolwiek gminę wiejską, którą zna najbliżej, w której mieszka, lub którą spotka, kiedy za rogatki miasta wyjdzie. Postaw sobie przed oczy czytelniku, którąkolwiek gminę galicyjską, czy o ćwierć mili od Lwowa lub Krakowa położoną, czy na granicy kraju lub w głębokich Karpatach leżącą, bylebyś nie brał wyjątkowych jednostek i chciej zajrzeć do niej wgłąb i zbadać, co się Twym oczom przedstawi. Przybywszy na wieś, zaczynasz oczywiście od pierwszej rzeczy, której musisz szukać, od urzędu gminnego i pytasz, kogo spotkasz: „gdzie jest urząd gminny“? Pytasz po kolei ludzi, których zobaczysz, ale odpowiedzi żadnej nie znajdujesz. Pytania tego nikt nie rozumie. Zdziwiony tem, starasz się pytać inaczej, starasz się dać inaczej im zrozumieć i pytasz się o wójta. Wtedy Cię każdy zrozumie i każdy Ci powie: „o wójta Panie pytacie, to obecny wójt mieszka tam a tam, były wójt mieszka zaś pod tym numerem, a pisarz znów mieszka tam a tam“ i wtedy każdy ci jeszcze od siebie doda uwagę „ale urzędu tu w gminie nijakiego nie ma“. Prosisz tedy, aby cię zaprowadzono do wójta, a gdy staniesz przed jego domem, zwykłą wiejską chałupą, która się niczem od innych nie różni, znowu się zdziwisz mocno, ujrzawszy na jednej ścianie domu, albo nad drzwiami wchodowemi dużą tablicę, na której wielkiemi literami widnieje czytelny każdemu napis „urząd gminny“. Cóż to — pomyślisz sobie — czy urząd gminny znajduje się w tej lepiance, w tej nizkiej chałupie? Ale jest przecie ten urząd, jest napis — wielkie czarne, albo czasem czerwone głoski na białej tablicy wymownie, dobitnie, do całej wsi przemawiają. Dla czegóż Cię nikt nie rozumiał, gdyś się o to pytał? — Czyżby ludność miała być z analfabetów złożona, lub znaczenia tego wyrazu nie pojmuje? I pytasz dalej swego przewodnika, czy on czytać nie umie, czy też znaczenia napisu nie pojmuje, a on Ci na to odpowiada z prostotą, że i czytać umie i wszystkie wyrazy polskie dobrze rozumie „ale, proszę Pana, to tylko taki napis

z nakazu Rady powiatowej umieścili, bo tu jest mieszkanie wójta, ale urzędu tu nijakiego niema“. Przechodzisz próg domu i znajdujesz rzeczywiście tylko prywatne mieszkanie najwyższego dostojnika w gminie, któremu państwo poruczyło ważny zakres działania w celach administracyi publicznej i który zarazem jest głową lokalnej autonomii społecznej. Wnętrze mieszkania tego zależy od osobistych i majątkowych stosunków jego mieszkańców. W gminach małych i ubogich — a takich jest przeszło 3000 w Galicyi — wewnętrzny rozkład chaty jest zwykle tego rodzaju, że w środku znajduje się sień, z której jedne drzwi dają do izby mieszkalnej a drugie do komory, w której jest albo skład, albo pracownia gospodarska, albo też mieszka w niej jaka inna rodzina bądźto krewnych lub komorników, albo też czasami w niej (zwłaszcza w zimie, dla ciepła) i bydło stoi. Wobec tego stanu rzeczy nie pytasz się już gospodarza domu „gdzie jest urząd?“ albo „gdzie jest kancelarya?“ — Nie chcesz się w jego oczach narażać na śmieszność i przy tem nie chcesz dotknąć ubogiego człowieka, że nie jest w stanie kancelaryi utrzymać. Może w duchu myślisz sobie, że też w tej gminie znalazłeś wyjątkowe ubóstwo, ale w innych gminach inne przecież zachodzą stosunki. Pytasz zatem wójta, gdzie ma akta gminne, gdzie dziennik ustaw państwa, gdzie regestra, rachunki, preliminaż budżetu, akta ewidencyi wojskowej i cywilnej, gdzie pieczątka etc. On na to ci odpowiada, że wszystko ma w najlepszym porządku, zawinięte i schowane w skrzynce lub szafce, ale że teraz do izby prosić nie może, bo żona chora, leży w połogu, albo dzieci „na krosty chore“, a zresztą akta co pilniejsze i pieczątka gminna są u pisarza „tymczasowo“. Na takie dictum, szanowny czytelniku, nie możesz nic innego uczynić, jak tylko cofnąć się. Choćbyś był urzędnikiem rządowym lub autonomicznym, nic innego uczynić nie możesz; owszem, tem mniej miałbyś prawo wkraczać do ogniska domowego tej izby w takich warunkach. Do komory także nie wstąpisz, bo tam najczęściej zastaniesz inwentarz, obok którego nie zechcesz jakąkolwiek czynność urzędową lub obywatel-

ską przedsiębrać. Idziesz zatem do pisarza, a oddalając się od domu wójta, obracasz się jeszcze raz za napisem, który na nim umieszczono: „urząd gminny!“ Przychodzisz tedy do domu pisarza, który mieszka w tej samej, albo w sąsiedniej wsi. Już za przestąpieniem progu zastanowił cię jakiś ruch niezwykły, który Twoje zbliżenie wywołuje, skoroś znienacka przyszedł. Jeśli masz bystre oko, dojrzysz, jak coś za Twojem przybyciem z izby wynoszą, coś szybko chowają: tu jakieś papiery, tam jakąś flaszkę wódki. We wnętrzu domu zastajesz znowu prywatne mieszkanie człowieka należącego na wpół do intelligencyi miejscowej, który z pisarstwa zrobił sobie zawód życia. Znajdziesz zatem w tym domu wiejskim coś w rodzaju kancelaryi. Ale jeżeli masz cokolwiek wprawy, lub znasz kancelarye gminne w innych krajach, poznasz odrazu, nawet w mieszkaniu najzamożniejszego pisarza wiejskiego, że ta kancelarya jest tylko jego prywatnym warsztatem pisarskim, nie zaś urzędową kancelaryą gminy. Poznasz to odrazu po tych papierach, które jeszcze na stoliku pozostały i których nie zdołano za Twojem przyjściem do szuflady schować. Ujrzysz na tym stoliku, obok pióra i atramentu, obok kilku „ostatnich kawałków“ ze Starostwa i Wydziału powiatowego, obok „dziennika podawczego gminy“ z numerami bieżącymi i pieczątką, jeszcze rozliczne inne jakieś papiery nie administracyjne, jakieś kawałki prywatne, pozwy, doniesienia, działy gruntów, korespondencye, czasem prawie niezrozumiałe różne pisma i notatki, przykryte na prędce *in bianco* wystawionemi „świadectwami ubóstwa“ i „moralności“. Oprócz tych kilku kawałków, które przyszły w ostatnich tygodniach ze Starostwa, nie ujrzysz żadnego śladu urzędu w tem prywatnem mieszkaniu, alias pokątnym pisarskim warsztacie. Jedyny ślad i oznaka urzędowa — pieczęć gminna — jest, jak Cię zapewniają, tylko tymczasowo przyniesiona do pisarza, bo zresztą zawsze przechowuje ją i strzeże jej naczelnik władzy i urzędu, stróż prawa i pieczęci — wójt.

Chcesz się lepiej przekonać, zwiedzisz jedną i drugą wioskę okoliczną, potem zwiedzisz więcej wsi w różnych częściach kraju i wszędzie spotkasz mniej więcej taki sam

obraz. Znajdziesz czasami trochę więcej zamożności i porządku, spotkasz niekiedy bardzo schludne, a nawet ładne mieszkanie wójta lub pisarza, złożone z kilku pokoi, porządnie utrzymanych, ale wszędzie zobaczysz tylko prywatne mieszkanie naczelnika gminy lub pisarza, którzy są ludźmi trochę zamożniejszymi, lub więcej od innych przestrzegają czystości i porządku. Nawet tam, gdzie cię porządek i dobrobyt uderzył, przekonasz się, że tu jest „bawialnia“ pani naczelnikowej lub pisarzowej, w której ona przyjmuje w niedziele panią aptekarzową, pocztmistrzynię, popadyę lub organiścinę, a nie kancelarya gminna, dla urzędowania naczelnika lub rady gminnej przeznaczona. I tak przejedziesz kraj cały, spotkasz wszędzie osobno pisarza i osobno wójta, spotkasz przysiężnych i radnych gminnych, zobaczysz ich jak wychodzą z kościoła lub szynku, jak na ulicy, albo też raz w mieszkaniu tego, drugi raz w mieszkaniu owego radzą, zobaczysz tablice i napisy, zobaczysz pieczęci i akta gminne, ale nie ujrzysz osobnego budynku, gdzieby pisarz pod okiem wójta pracował, gdzieby wójt stale urzędował, gdzieby zwierzchność gminna prowadziła dochodzenia i rozprawy karne, rada gminna porządnie obradowała, gdzieby kasa gminna i akta gminne pod należytą kontrolą przechowywane były. Zewnętrznych form i warunków, koniecznych dla urzędowania lokalnej władzy administracyjnej, nieodzownych cech zarówno państwowego urzędu, jak organu samorządu społecznego nie zobaczysz. Urzędu gminnego nie ujrzysz nigdzie w gminie wiejskiej w Galicyi [1]).

[1]) Rzadkie wyjątki nie mogą wchodzić w rachubę. Wyjątki takie istnieją w gminach, gdzie są zakłady kąpielowe, dalej, w niektórych gminach, gdzie wiejskie kasy oszczędności bardzo się rozwinęły i dla potrzeb kasy urządzono osobne kancelarye, a z gotowego lokalu korzystał zarząd gminny, aby tam swe urzędowanie przenieść, wreszcie w pewnych gminach przebudowano dawne spichrze gminne, w ostatnich czasach pustką stojące i zamieniono je na urzędy gminne. Ale wszystko to są nieliczne wyjątki. Por. mowę Ks. Stojałowskiego w Sejmie 19 października 1904: „Takiej izby... w Galicyi z pewnością by nie znalazł i jest rzecz dziwna, że po 30 latach autonomii, posiedzenia Rady gminnej odbywają się w sposób — możnaby powiedzieć — barbarzyński po większej części“. „Tak samo nie spotkałem jeszcze

Wyjątek stanowią tylko miasteczka lub te dawne osady miejskie, które dziś prawie do rzędu gmin wiejskich zeszły. Tam zazwyczaj znajduje się urząd gminny w osobnym budynku. Budynki te, przeznaczone na pomieszczenie kancelaryi, aresztu, na skład różnych rekwizytów gminnych, pomimo brudów i nieporządków, jakie się w nich zwykle spotyka, mają przecież charakter publicznego budynku i urzędu. Jednakowoż nie powstały one wskutek jakiejś prawnej organizacyi autonomicznej w Galicyi, nie wzniesiono ich przy wprowadzeniu w życie ustawy z r. 1866, ale datują jeszcze ze starych, polskich czasów, jako dawna spuścizna po byłych miasteczkach „wolnych" i „królewskich". W każdej bowiem „wolnej" osadzie miejskiej, choćby najmniejszej, budowano w dawnych czasach osobny budynek dla magistratu, czyli urzędu gminnego. Gdy ten fakt kogo zadziwi, niechaj sięgnie do dawnej organizacyi gminy wiejskiej w Polsce, a przekona się, że dawna organizacya przedrozbiorowa znała do pewnego stopnia urząd gminny i choć pojęcia były wówczas inne, a wymagania porządków administracyjnych i potrzeb kancelaryjnych stokroć mniejsze niż dzisiaj, dawna polska organizacya u nas nie zapomniała o tej kardynalnej podstawie wszelkich gminnych urządzeń, jaką jest urząd gminny. Wyglądał on inaczej, niż nasze dzisiejsze pojęcia o „urzędzie publicznym", ale nie ma wątpliwości, że mieścił się w domu zajmowanym przez sołtysa lub wójta, tak samo jak urząd starostwa albo grodu mieścił się w zamku czy dworze zajmowanym przez starostę. Choć wójt lub sołtys w domu wójtowskim lub sołtysim mieszkał, nie odejmowało to, według pojęć średniowiecznych, bynajmniej charakteru publicznego urzędu temu domowi, albowiem wójt i sołtys mieszkał w tym domu tylko o tyle, o ile dzierżył wójtostwo lub sołtystwo i mieszkał na to, aby ten urząd wykonywać. Kiedy mu władzę sołtysa lub wójta odbierano, musiał z tego domu zaraz ustąpić, bo go zajmował nowo ustanowiony po nim

---

w żadnej gminie, pomimo, że już w jakiejś szóstej części gmin galicyjskich byłem, ażeby był zbiór jakichkolwiek ustaw".

następca. To też, według dawnego prawa polskiego, dom sołtysi nazywał się „urzędem“ i zazwyczaj właśnie w domu sołtysim było miejsce urzędowania w gminie, w domu sołtysim były spisywane kontrakty, wydawane wyroki (o ile ich gromada nie wydawała) w domu sołtysim przechowywano akta, przywileje i księgi gminne, i wogóle w domu tym mieściło się i odbywało wszystko to, co dawać może cechę urzędu. Dawne prawo polskie nietylko taką nazwę urzędu gminnego (wójtowskiego, sołtysiego) znało i wytworzyło, ale nadto wytworzyło instytucye temu pojęciu odpowiadające w ramach i warunkach urządzeń i stosunków średniowiecznych. W księgach wiejskich spotykamy też mnóstwo zapisków, w których pojęcie urzędu gminnego w tem znaczeniu wybitnie na jaw wychodzi. Zapiski te mają zwykłą formę początkową: „Przed urząd nasz wójtowski oblicznie stanąwszy N. N.“ albo „przed urzędem naszym sołtysim oblicznie stanąwszy uczciwy N. N.“ albo „pracowity N. N., będąc zdrowy na ciele y zmysłach swoich“ — a dopiero potem następuje akt prawny. Tymczasem według dzisiejszej organizacyi w Galicyi jest zupełnie inaczej. Gdy bowiem wybrany zostaje nowy wójt, nie wprowadza się go bynajmniej do jakiegoś domu, który stanowi własność publiczną, dobro gminne, aby w tymże domu zamieszkiwał jako użytkowca, póki będzie władzę w gminie sprawował, lecz nowo obrany wójt pozostaje w dawnem swem mieszkaniu i do tego jego prywatnego mieszkania, do jego chałupy przenoszą z chaty poprzedniego wójta tablice z napisem „urząd gminny“ i te trochę aktów, które się w mieszkaniu jego poprzednika znajdowały. W tych stosunkach wszystkie cechy urzędu publicznego wobec warunków urządzenia prywatnego mieszkania wójta i jego domowego życia z rodziną najzupełniej giną, tak dalece, że urząd gminny na wsi w Galicyi zupełnie nie egzystuje.

Nie chodzi bynajmniej o to, aby utrzymać dawny średniowieczny zwyczaj, aby wójt na czas urzędowania przenosił swe mieszkanie do urzędu gminnego, jak się to po dziś dzień dzieje jeszcze w tych krajach, gdzie domy sołtysów,

jako własność gminna utrzymane zostały. Ma to swoje dobre strony, ale nie jest warunek nieodzowny. Na wszystkich też szczeblach administracyi państwowej spotykamy naczelników urzędu, którzy niekoniecznie są obowiązani mieszkać w tym samym budynku, gdzie pomieszczoną jest ich kancelarya. Ale to jest nieodzownem ze stanowiska porządku administracyjnego warunkiem, aby kancelarya była utrzymywana w lokalu publicznym i nie wędrowała z jednego prywatnego mieszkania do drugiego, zwłaszcza z jednej biednej chałupy do drugiej. Pomieszczona w ciasnej, dusznej chacie, obok inwentarza martwego lub żywego, pozbawiona jest najpierwotniejszych, najprostszych warunków urzędowania, traci wszelkie cechy urzędu.

Zastanawiając się nad tem ważnem i ujemnem zjawiskiem w organizacyi gminy w Galicyi, godzi się zapytać, gdzie jest przyczyna złego? Może komu na myśl przychodzi, że to nasz lud temu winien, że winno nasze społeczeństwo wiejskie, kiedy mając przeszło czterdzieści lat autonomii, wielkiej swobody i najszerszy zakres działania, tak jest niedbałe, nieudolne i gnuśne, że nie zdobyło się na najelementarniejszą rzecz w ustroju gminnym, bez której wszelka administracya jest niepodobną Chcąc się o tem przekonać, spróbujmy wstąpić do którejkolwiek gminy w Królestwie Polskiem, do najbliższej gminy tamtejszej, o miedzę graniczną od naszej galicyjskiej gminy oddalonej. Tam jest taki sam lud, jak nasz galicyjski, a może nawet trochę mniej oświecony i mniej samodzielności posiadający. A jednak, kogokolwiek we wsi zapytamy się „gdzie jest urząd gminny?“ każdy, aż do małego dzieciaka, aż do dziesięcioletniego pastuszka, odrazu zrozumie nasze zapytanie i bez wahania zaraz nas do niego zaprowadzi. Zobaczyć tedy przed sobą można budynek więcej lub mniej porządny, a wszedłszy do wnętrza jego pierwszej izby zastaje się bióro, na niem krzyż, na ścianie portret cesarza, dokoła sprzęty na pomieszczenie aktów; dalej znaleźć tam można kasę, izbę obrad, miejsce na areszt gminny (który często obok budynku jest umieszczony) etc., w drugiej zaś części budynku zastaje się dopiero

prywatne mieszkanie pisarza lub wójta, który się na czas urzędowania tam sprowadza. Tam poznaje się odrazu, że się jest w urzędzie, nie potrzebując nawet patrzeć na szyld, czy tablicę wywieszoną nad domem i rozumie się odrazu, że lud nazywa ten budynek urzędem gminnym, choć nie patrzy na napis na tablicy, który jest umieszczony na wstępie w niezrozumiałym i obcym dla niego języku.

W tem leży cała różnica. Porównywując dopiero te stosunki, widzi się, że to, co nas przy pierwszem zetknięciu z gminą galicyjską zadziwia, nie pochodzi z winy lub nieudolności naszego ludu. bo ten jest taki sam z jednej i z drugiej strony granicy. Owszem, ten lud patrzy na rzeczy swoim prostym i zdrowym rozumem, ocenia je trafnie, kiedy Cię odrazu do urzędu gminnego w Królestwie prowadzi, a we wsi galicyjskiej, patrząc nawet na wyraźny polski napis, odpowiada Ci z uśmiechem: „Eh, to tylko mieszkanie wójta, ale tam urzędu nijakiego niema!“.

Taki jest obraz rzeczywistości, takie są faktyczne zewnętrzne stosunki. Po sprawdzeniu tego stanu rzeczy, spróbujmy teraz wziąć do ręki — ustawę. Przerzucamy całą ustawę gminną galicyjską od § 1 aż do końca t. j. do § 109, nigdzie tego pojęcia, tej instytucyi administracyjnego prawa „urząd gminny“ w podanem przez nas powyżej znaczeniu nie znajdujemy. Szukamy przepisów wprowadczych, rozporządzeń administracyjnych — wszystko na darmo, nigdzie „urzędu gminnego“ nie znajdujemy. W autonomii gminnej galicyjskiej i w różnych dotyczących ustawach i przepisach austryackich użyty jest wprawdzie często wyraz „urząd gminny“ ale tylko w znaczeniu podmiotowem t. j. „urząd wójta“, „urząd przysiężnego“, „radnego gminnego“ etc. Badając porównawczo różne instytucye prawne, przyjść można do przekonania, że kiedy wszelkie prawa administracyjne używają właściwego terminu „urząd gminny“, prawo administracyjne austryackie tego terminu, ściśle rzecz biorąc, wcale nie zna, tylko używa na jego miejsce wyrazu „Gemeinde Vorstehung“ w pojęciu abstrakcyjnem, a mianowicie w znaczeniu władzy, kompetencyi, obowiązków, czyn-

ności gminy, nie zaś w konkretnem przedmiotowem znaczeniu urzędu. Tego ostatniego wyrazu używa tylko odnośnie do magistratu miejskiego, starostwa, namiestnictwa, dyrekcyi policyi etc. Tego wyrazu w dziedzinie gminy nie zna, bo też nasze prawo obowiązujące tej instytucyi w gminie całkiem nie stworzyło.

Niniejsza książka ma za zadanie wykazać, że nie inaczej rzecz się ma z pojęciami władzy i zakresu działania, które ustawa gminna wprawdzie stworzyła, ale nie umiała w nie tchnąć ducha i wprowadzić w życie.



ROZDZIAŁ I.

Gmina administracyjna.

Jeżeli ustawodawstwo państwowe przelewa na gminy zadania administracyi publicznej i tworzy z nich czynniki albo organa władzy publicznej, natenczas ustawodawstwo to musi zarazem gminy odpowiednio zorganizować. Im więcej zadań i im znaczniejsze zadania przekazuje gminie pewna ustawa, t. j. im ważniejsze miejsce wyznacza jej w administracyi publicznej, tem silniejszą i lepszą powinna dać organizacyę tejże gminie. Nie wystarczą same przepisy o ustanowieniu władz gminnych, o funkcyach wójta, przysiężnych lub rady, nie wystarczą postanowienia choćby najwięcej drobiazgowe o ich zakresie działania, obowiązkach, kompetencyi i sposobie wykonywania zadań administracyi, potrzeba przedewszystkiem sam organizm gminy do tego przysposobić, aby mu zapewnić pewne siły życia i rozwoju i możność działania. Ponieważ zaś osady miejscowe, t. j. pojedyncze sioła i wioski, nigdzie nie przedstawiają się równomiernie i wszędzie, na starym kontynencie europejskim, spotkać można największą rozmaitość co do gęstości zaludnienia (a zatem liczby osad na pewnej przestrzeni, n. p. na jednej mili kwadratowej, tudzież liczby mieszkańców pojedynczych osad) i ponieważ żaden rząd nie jest w stanie tego zmienić, co się wytworzyło w ciągu wieków, ani też na przyszłość ruchu ludności powstrzymać, przeto potrzeba koniecznie te pojedyncze jednostki osad miejscowych, różne co do

rozległości i liczby mieszkańców, niejako, jeżeli nie w pewne, mniej więcej równomierne, albo podobne do siebie okręgi, to przynajmniej w dość silne jednostki administracyjne zorganizować. — Dlatego przez pojęcie gminy administracyjnej rozumiemy gminę zorganizowaną w celu pełnienia zadań administracyi publicznej[1]) — t. j. gmina administracyjna oznacza takie urządzenie i prawne stanowisko gminy, w którem państwo uznaje w gminie jeden z organów administracyi państwa, czyli o gminę opiera nietylko działalność rządowych władz, ale bądź to na władze gminne przelewa część zadań administracyi publicznej — to co Niemcy nazywają *obrigkeitliche Befugnisse, allgemeine Verwaltungsagenden,* — bądź też władze gminne w charakterze urzędów państwowych do współdziałania w tym celu w szerszej mierze powołuje.

Z tego założenia wynika jako dalsza nieodzowna konsekwencya rzeczy: 1°) że gmina administracyjna musi mieć pewną materyalną organizacyę, aby jej organizm był dość silnym do wykonywania zadań administracyi publicznej, 2°) że musi mieć taką prawną organizacyę, która jej zakresu działania nie zamyka wyłącznie w ramach spraw i interesów wynikających ze wspólności pożycia ludności na jednem miejscu *(aus dem Nachbarverband entspringende collective Bedürfnisse),* a zatem w granicach potrzeb korporacyi gminnej jako takiej, lecz działalność władzy gminnej łączy i dostraja do potrzeb wyższych i ogólnego prawno-państwowego porządku. Im szerszy udział zapewni gminie ta organizacya prawna w przestrzeganiu ogólno-państwowego ustawowego porządku, t. j. im szerszy udział zapewni gminie w wykonywaniu zadań administracyi publicznej, tem wybitniejszy cha-

---

[1] Utarta definicya gminy administracyjnej w literaturze zagranicznej i polskiej wyraża podobną myśl, ale nie zaznacza dostatecznie tego, na co największy nacisk kładziemy, t. j. na zorganizowanie gminy pod względem materyalnym. Pisarze, którzy ze stanowiska statystyki oceniają rzecz, zawsze w definicyi gminy administracyjnej największy kładą nacisk na przeciwstawienie jej osadzie miejscowej, jako jednostki, zawierającej w sobie kilka takich osad, a połączonych razem tylko celem wspólnego zarządu.

rakter będzie miała ta gmina jako administracyjna. Im więcej materyalna organizacya gminy zastosowaną będzie do danej organizacyi prawnej, im więcej jedna i druga będą sobie odpowiadać, tem doskonalszy będzie ustrój gminy. Z tego dalej wynika, że tam, gdzie prawodawca dał szerszy udział gminie w spełnianiu zadań administracyi publicznej, tam też musi jej dać większe siły w jej materyalnej organizacyi, a zatem tworzyć silniejsze jednostki tak co do terrytoryalnej rozległości, jak i liczby ludności, tudzież musi dać więcej siły temu czynnikowi, który ma w gminie agendy administracyi wykonywać, a zatem dać mu większe attrybucye władzy. Jeżeli zaś prawodawca wymierza gminie tylko mały udział w administracyi publicznej, natenczas może ją zamknąć w szczuplejszych granicach terrytoryalnej jednostki i choć jej naczelnikowi, wójtowi, sołtysowi, małe tylko i drobne przyzna attrybucye władzy, nie popełni przez to rażącej dysharmonii. Gminą administracyjną może być zatem zarówno jedna osada miejscowa, wieś, miasteczko, jak i gmina zbiorowa. Każda gmina zbiorowa jest zawsze gminą administracyjną, ale nie każda gmina administracyjna musi być zbiorową. Nie każda jednak osada miejscowa może być gminą administracyjną i po największej części przeważna liczba gmin miejscowych w zachodniej i środkowej Europie nie ma tych warunków, aby mogły zostać gminami administracyjnemi.

Utarte definicye gminy administracyjnej, które się spotyka w różnych podręcznikach, nie uwydatniają należycie jej znaczenia. Gmina administracyjna jest wytworem rozwoju nowożytnego państwa i nowożytnych potrzeb i pojęć prawa administracyjnego. Jak w średnich wiekach gmina, oparta na przywileju lokacyjnym, bez względu na to czy ma szerszą lub mniej szeroką własną autonomię, odpowiadała w zupełności ustrojowi feudalnemu epoki, a władza patrymonialna była ostateczną podstawą, na której się ówczesna budowa państwa w stosunkach lokalnych opierała — tak samo gmina administracyjna odpowiada nowożytnym urządzeniom państwowym i jest tą ostateczną i najszerszą podstawą, na której się opiera działalność maszyny rządowej w państwie,

a zatem ustrój władz państwowych i samego państwa. Z chwilą, kiedy resztki urządzeń średniowiecznych znikają, kiedy nowożytne państwo wszelką władzę patrymonialną, jako niezgodną z jego ustrojem i zasadami znosi, staje wszędzie wobec prawodawcy zagadnienie oparcia władzy państwowej w najdalszych ostatnich jej działaniach i zadaniach na nowych żywiołach i organach. Zagadnienie tem donioślejsze, że zadania władzy państwowej stają się coraz ważniejsze i liczniejsze. Z jednej strony nowożytna ewolucya społeczna rozszerza ich zakres: pobór rekruta, podatku i poskramianie złoczyńców przestaje być głównym i przeważnym celem władzy państwowej, a otwierają się przed nią niezmierzone pola najwięcej różnorodnej działalności w zakresie publicznego wykształcenia, kultury, stosunków gospodarskich i dobrobytu ludności. Z drugiej strony nowożytne prawo administracyjne stawia żądania, ażeby ta władza działała nietylko ze stokroć większą intensywnością w tak niesłychanie rozszerzonym zakresie zadań swoich, które mają obejmować wszystkie objawy publicznego życia ludności, ale nadto stawia jako nieodmienny postulat, będący wynikiem i treścią nowożytnych pojęć prawno administracyjnych, ażeby działała wszędzie wprost we właściwym swym publicznym charakterze na całem terytoryum państwa, a zatem docierała do każdego zakątka kraju i nie pominęła żadnego jego obywatela. To znaczy, że według tego postulatu, najdalsze sprężyny administracyi publicznej, ostatnie ogniwa maszyny rządowej, organa lokalne, mają działać nie jak w średnich wiekach na mocy całego szeregu przesłanek, jakiegoś łańcucha uprzywilejowanych uprawnień i wyzwoleń z pod władzy naczelnej (mandatów, pełnomocnictw i przywilejów, *potestates et libertates singulares)*, lecz że mają wykonywać zadania swego urzędu w imię zwierzchniczej władzy państwa, czerpać swą moc od głowy państwa, w związku z nią i w zależności od niej wprost wszędzie jednolicie w imię idei państwowej posłannictwo swe spełniać, czyli wykonywać, zatem obowiązujące przepisy prawne w życie wprowadzać i w czyn zamieniać. Dlatego urządzenia gminy wiejskiej są tak ważne, bo na nich opiera

się wykonanie ustaw, nietylko w pewnych znaczniejszych centrach, lecz na całej przestrzeni kraju i wobec przeważającej liczby ludności. Dlatego chwila zniesienia władzy patrymonialnej była chwilą przełomu w rozwoju prawa państwowego w każdym kraju, a taki sposób organizacyi gminy administracyjnej, aby nowym zadaniom i pojęciom prawa administracyjnego i wykonania zadań państwowych odpowiadała, był i jest w każdem państwie najwięcej decydującym momentem całego późniejszego rozwoju stosunków administracyjnych.

Po zniesieniu władzy patrymonialnej administracya państwa miała na swe usługi tylko różne organa prowincyonalne, lub co najwyżej powiatowe, wytworzone jeszcze w czasie policyjnego ustroju państwa z końcem XVIII-go lub początkiem XIX stulecia. Ażeby władza państwa mogła wszędzie dotrzeć i spełnić szerokie zadania nowożytnym pojęciom państwa odpowiadające, trzeba było tworzyć nowe urzędy lokalne. Ażeby przeniknąć całe społeczeństwo duchem nowożytnych państwowych ustaw i zapewnić ich wykonanie, trzeba było władzy państwowej zespolić się z tem, co od wieków organicznie istniało, jako nieodłączny objaw życia i osiedlenia ludności, t. j. zespolić się z gminą. Potrzeba było dawną gminę, która dotychczas miała średniowieczny ustrój patrymonialny, odpowiednio do nowych pojęć i zadań państwowych zorganizować w tym właśnie celu. aby mogła być sprężyną i punktem oparcia dla nowożytnej administracyi. Wówczas to właśnie każdy prawodawca i każdy rząd zastanawiał się nad tem, jak dane czynniki, przedstawiające się pod postacią różnych większych lub drobniejszych, bardziej do siebie zbliżonych lub oddalonych osad miejscowych, czyli gmin historycznych, administracyjnie zorganizować. Wówczas też każdy rząd zaczął badać dane położenie, czy i o ile miejscowe warunki odpowiadają niezbędnej, według jego sposobu widzenia, organizacyi władz lokalnych. W chwili nagłej potrzeby zastąpienia dawnej organizacyi nową, nasuwało się mnóstwo kwestyj wątpliwych, niewyjaśnionych na podstawie doświadczeń przeszłości, ponieważ działalność administracyi państwowej

nie dosięgała dawniej aż do gmin wiejskich, a zatem na podstawie praktyki nie nabyto jeszcze żadnego doświadczenia. Nauka też nie mogła udzielić *a priori* żadnych rad i wskazówek. Do najważniejszych kwestyj tego rodzaju należały zagadnienia: 1°) czy nadać jedną i tę samą organizacyę prawną osadom wiejskim, jak miastom i miasteczkom? 2°) czy funkcye administracyi państwa w zakresie lokalnym zespolić organicznie z gminą, t. j. z tym elementem, jaki przedstawiały istniejące jednostki komunalne, urządzając je i grupując odpowiednio do zadań nowożytnej administracyi? czy też 3°) nie troszcząc się o nic i pozostawiając je nadal jak są, po za niemi, ponad ich głowami utworzyć poprostu drobniejsze od powiatów terrytoryalne okręgi, małe lokalne dystrykta bez charakteru organicznego korporacyjnego związku miejscowego, poddane jednoosobowemu urzędowi administracyjnemu w charakterze exponowanych przez centralną władzę państwa komisarzy do spełnienia zadań administracyi i policyi, słowem coś w rodzaju *commissaires départis*, bez względu na to, jaką nazwę mieli nosić, czy mandataryuszów, dystrykt-komissaryuszów, czy okręgowych komisarzy policyjnych.

W chwili zniesienia szczątków średniowiecznego feudalizmu górowały w społeczeństwach europejskich tylko dwa dążenia: wyzwolenia włościan z pod władzy patrymonialnej, a zatem usunięcia wpływu i zwierzchności właścicieli posiadłości dworskich w stosunkach gminnych, tudzież wyswobodzenia społeczeństwa z pod wpływu i przewagi żywiołów biurokratycznych i policyjnych, a zatem wyzwolenia naturalnych związków społecznych, jakiemi są związki komunalne, z pod omnipotencyi organów rządu, zapewniając związkom gminnym swobody autonomiczne. Z tego punktu widzenia zapatrywano się na kwestyę urządzeń gminnych. Samorządu zaś, jako systemu organizacyi administracyi państwa, w której zadania władzy publicznej mają być spełniane przez obywateli, podówczas na stałym kontynencie nigdzie nie rozumiano.

Wszystkie ważniejsze reformy i instytucye prawno-publiczne mają swój początek w dążeniach politycznych. Stąd też walki i namiętności polityczne towarzyszą zawsze nowym reformom i instytucyom. Namiętności polityczne i czysto polityczne czynniki zwykle o tem decydują, w jakiej formie nowe instytucye pozostają. Rzadko się zdarza, aby w chwilach przełomu względy rzeczowe, praktyczne, t. j. techniczne, administracyjne momenta wywierały większy wpływ przy rozstrzyganiu kwestyi prawno-politycznych, gdyż dla ogółu te momenta nie są dosyć przystępne, a chodzi mu tylko o zaspokojenie swych dążeń politycznych w danej chwili pod jakąkolwiek formą. Przestrzegać tych względów powinna władza państwa, ona powinna dokładać starania, aby nowo powstające instytucye prawno-publiczne pod wpływem nowych prądów społecznych czy chwilowych dążności nie były wadliwie, niepraktycznie, nieodpowiednio danym potrzebom zbudowane, lecz stały się ułatwieniem państwowego życia w nowych formach jego działalności.

Wynika to z istoty władzy państwa i z jego posłannictwa wobec społeczeństwa, aby strzedz harmonijnej jednolitości interesów państwowych i szukać takich środków i sposobów działania, aby zadania państwa jak najlepiej wykonane być mogły. Do tego służy władzy państwowej zasób doświadczenia, jakie nabyła w przeszłości i to ogólne, wyższe ponad drobiazgowe względy poznanie interesów publicznych, jakie ciągle czerpie w wykonywaniu swych własnych funkcyj. Jeżeli zaś w danej chwili, wśród chaosu namiętności politycznych i chaosu walki stronniczej nie zdołała dokonać, aby w nowych reformach zachodziły dostateczne warunki praktyczne, odpowiadające potrzebom administracyi, natenczas po jakimś czasie powinna przynosić pewną korrektywę do stworzonego dawniej dzieła. Tem łatwiej jej to przyjdzie, że po jakimś czasie nabędzie doświadczenia i bliższej znajomości rzeczy, których nie miała, jeśli reforma ją nagle zaskoczyła bez przygotowawczych badań, i tem łatwiej, że po jakimś czasie, gdy przyjdzie pierwsze badanie tej samej kwestyi, namiętności polityczne zwykle uciszą się, chaos i odmęt po-

jęć będzie mniejszy i łatwiej znaleźć warunki dużo spokojniejszego, przedmiotowego ocenienia przedmiotu.

To też nam tłumaczy, że w zapatrywaniach na kwestye organizacyi materyalnej gminy, t. j. oznaczenia jej rozległości, dwa główne dają się dostrzegać w Europie kierunki. Jeden kierunek zmierza do tego, aby nic nowego, sztucznego nie tworzyć i utrzymać o ile możności nietknięte to, co uważać należy za wytwór przeszłości [1]), a zatem gminy historyczne przyjąć jako podstawę jednostki gminnej — drugi zaś kierunek żąda, ażeby wprowadzić naprawę tych bezładnych wytworów historycznych, w celu zapewnienia należytego wykonywania zadań administracyi. Pierwsze zapatrywanie przeważało długi czas w całej zachodniej i środkowej Europie, drugi zaś sposób zapatrywania wyłonił się dopiero w ostatnich czasach, odkąd niedostatki administracyi, skutkiem zbyt szczupłych finansowych i intellektualnych sił drobnej gminy, coraz więcej dały się we znaki.

Tą drogą poszło państwo pruskie. Po zniesieniu władzy patrymonialnej nie odrazu oparło czynności państwowej administracyi na organach lokalnego samorządu i nie odrazu stworzyło gminy administracyjne. Dokonano tego w całem państwie dopiero w r. 1872. Po zniesieniu resztek feudalizmu, państwo i jego maszyna rządowa próbowały same wykonynywać zadania administracyi za pomocą urzędów powiatowych, co im przyszło o tyle łatwiej, że okręgi powiatowe były drobne, że skupiały w sobie związki komunalne powiatu, a więc władze rządowe miały na swe usługi i do pomocy w pracy czynniki społeczne wśród członków reprezentacyj powiatowych i różnych komisyj. Wszystkie zadania administracyi lokalnej wykonywały w całym kraju po za obrębem miast i miasteczek organa rządu, począwszy od landrata, aż do takich specyalnych funkcyonaryuszy, jak dystrykt komisaryusz w Poznańskiem. Od gminy wiejskiej żądało państwo

[1]) Preuss: *Gemeinde, Staat und Reich*, mówi (str. 155): *Die Gemeinde ist vom Rechte nicht geschaffen. sondern vorgefunden.* Inni autorowie niemieccy przedstawiają jednak nowożytną gminę, jako wytworzony przez państwo dla jego celów organ.

minimalnych usług współdziałania w celach administracyi publicznej. Były to czasy *d-r Alleinherrschaft der Polizeiherren am platten Lande*, mimo pozorów liberalnych ustawy z r. 1850, która właściwie przyjęła się i znalazła pełne zastosowanie tylko w gminach miejskich. Zresztą pomimo zniesienia władzy patrymonialnej, ustawa z r. 1856 przywróciła poniekąd nadzór i ingerencyę władzy dominialnej w wewnętrznych sprawach gmin wiejskich. A zatem w owej pierwszej epoce rozwoju urządzeń administracyjnych w Prusiech, gmina została wprawdzie usamowolnioną z pod władzy patrymonialnej, ale w duchu i pojęciu ówczesnych ustaw i rządu nie miała tego ważnego znaczenia, które jej odrazu gdzieindziej nadano, nie była powołaną do roli czynnika, na którym ma się opierać administracya nowożytnego państwa. Usamowolniona gmina pruska była taką, jaką się w owej chwili przedstawiała, jaką wyszła z procesu dziejowego — była korporacyą publiczną, jednostką w systemie kolonizacyjnym kraju, osobą prawniczą, mającą podmiotowość prawną, zdolność do zarządu własnym majątkiem i do przestrzegania pewnego wewnętrznego statutowego porządku, jak każda korporacya, mająca swe statuta i majątek. Na miejscu jednak zniesionej władzy patrymonialnej, która była ważnym lokalnym czynnikiem władzy publicznej w całej średniowiecznej organizacyi państwa feudalnego, nic nie stworzono. Gmina ta pozostała tylko gminą historyczną, nie uczyniono z niej wcale organu administracyi państwa, czyli nie utworzono wcale gminy administracyjnej. Wyjątek stanowią tylko prowincye nadreńskie i Westfalia, gdzie istniała początkowo silna organizacya francuska, a na jej podstawie wytworzono nowożytne gminy administracyjne.

Dopiero w r. 1872 z zaprowadzeniem *Amtsbezirke* utworzono w Prusiech w całem tego słowa znaczeniu gminę administracyjną i na niej oparto spełnienie zadań publicznych państwa, jako na ostatniem wykonawczem kole wśród kół maszyny administracyjnej rządowej. *Amtsbezirk*, czyli okrąg administracyjny, jest niczem innem, tylko gminą administracyjną zbiorową, dla wykonania zadań administracyi publi-

cznej w rozumieniu nowoczesnych pojęć. Co do rozległości swej i siły materyalnej zbliża się najbardziej do gminy w Królestwie Polskiem, która jest także nowoczesną gminą administracyjną, tylko uwydatnia silniej od tej ostatniej charakter gminy zbiorowej, albowiem zachowuje samodzielny charakter jednostek w skład jej wchodzących, pojedynczych gmin miejscowych *(Ortsgemeinde)* i obszarów dworskich *(Rittergutsgebiete)*, połączonych w jedno i zorganizowanych w tym celu, aby w zakresie lokalnym wykonywać zadania administracyi publicznej i być organem i podporą nowoczesnego państwa.

W ten sposób w Prusiech, dopiero po upływie dłuższego czasu od zniesienia resztek instytucyj feudalnych w ustroju lokalnym, kiedy już i nauka i praktyczne doświadczenie rządu przyniosły swoje zdobycze, przystąpiono do wytworzenia nowożytnej gminy administracyjnej i poprawiono opuszczenia i wadliwości, których w pierwszej chwili niepodobieństwem było uniknąć.

W Austryi odrazu pierwsza ustawa gminna z r. 1849 stwarza gminę administracyjną w naszem rozumieniu tego pojęcia. Nie tylko mówi bowiem, że *die Grundfeste eines freien Staates ist die freie Gemeinde*, t. j. że swobody i wolność w państwie chce oprzeć o swobodę gmin i autonomię związków komunalnych [1]), ale nadto w całym szeregu postanowień o zakresie działania poruczonym rzeczywiście opiera administracyę państwa na gminie i tę ostatnią jako jeden z organów, jedno z kółek maszyny państwowej pojmuje. Ponieważ prawodawstwo austryackie większy nacisk kładzie niż jakiekolwiek inne na podział zakresu działania gminy na własny i poruczony i te dwa zakresy sobie niejako przeciwstawia, a przez to samo i zakres poruczony silnie odrysowuje i zaznacza, przeto prawodawstwo austryackie upatruje w gminie, którą na nowo urządza po zniesieniu władzy patrymonialnej, ważny czynnik władzy państwowej, powołany do wykonania ustaw i poleceń rządu we wszyst-

[1]) Gminy miejscowej, powiatowej i obwodowej.

kich miejscowościach całego kraju, i naodwrót, czerpiący z elementów miejscowych siły i środki do współdziałania z władzami rządowemi dla osiągnięcia wyższych celów państwowych. Ustawodawstwo austryackie rozumiało zatem, że trzeba stworzyć nowożytną gminę jako administracyjną i w zasadzie chciało ją stworzyć. Przyznać trzeba, że pierwsza ustawa z r. 1849 rozumiała to lepiej od następnych, kładąc nacisk na taką organizacyę materyalną sił gminy, aby mogła ona temu zadaniu sprostać[1]). Rozumiano to wówczas, że nie wystarczy dać możność prawną, lecz trzeba dać materyalną możność do faktycznego wykonania zadań z tak pojętego założenia gminy wynikających. Po zawieszeniu ustawy z r. 1849, częściowo utrzymano albo dawną instytucyę mandataryuszy, którym nadano charakter policyjny eksponowanych przez państwo komisarzy, albo utrzymano ustanowionych po r. 1849 naczelników gmin i zwierzchności gminne, jednakowoż nie w charakterze nowożytnych urzędów dla administracyi lokalnej, lecz tylko organów pomocniczych administracyi państwa, tak jak pomocniczemi organami urzędów egzekutywy są żandarmi, stróże nocni, kanceliści, woźni etc., których do urzędów administracyi zaliczyć nie można, a przecież służą jej jako jej ramię i narzędzie. Była to jednak forma przejściowa, gdyż przez cały ten czas ówczesny rząd zaznaczał wyraźnie, że to są tymczasowe urządzenia i że dążył do wypracowania nowej organizacyi gminnej, w której państwo miało oprzeć swą administracyę o gminę i z nią ją zespolić.

Ustawa z r. 1862, a za nią ustawy krajowe, zatem i galicyjska z r. 1866, tworzy w Austryi nowożytną gminę administracyjną. Gmina nasza ma w całem tego słowa znaczeniu te zadania do spełnienia, które nowożytne prawo publiczne stawia urzędom administracyi publicznej. Nietylko

---

[1]) Przedstawiało to tem większą trudność, że państwo absolutne pozostawiło po sobie tak wątłe pojęcie gminy, że — jak mówi Brockhausen (*Dis österreichische Gemeindeordnung* — Wien, 1904) — gmina ta była niemal tylko pojęciem geograficznem. Tak ją nawet określa § 1 ustawy z r 1849: *Unter der Ortsgemeinde versteht man in der Regel die als selbständiges Ganze vermessene Katastralgemeinde!*

wszystkie postanowienia o poruczonym zakresie działania w naszych ustawach zawarte, ale większa część postanowień o własnym zakresie działania wytyka gminie nader ważne stanowisko i posłannictwo publicznej władzy administracyjnej. Zakres jej zadań i działalności jest pod tym względem większy, niż w jakiemkolwiek innem państwie. Dlatego każda nasza gmina jest i musi być uważana jako gmina administracyjna, bez względu na to, czy składa się z jednej lub więcej wsi, z jednej wsi i małego przysiółka, albo czy też sama jedna malutka osada całą gminę stanowi.

Po tem wyjaśnieniu zrozumieć można, że gminy austryackiej, w szczególności gminy galicyjskiej, nie można porównywać do gminy pruskiej, tak samo jak nie można porównywać urządzenia maszyny z motorem parowym do maszyny poruszanej ręką. Gmina pruska zamknięta w ramach osady historycznej jest korporacyą publiczną, ma swój cel miejscowy i zakres działalności, ma swój regulaminowy statut, jak każda korporacya, ale nie ma ani jednej dziesiątej części tego znaczenia i tych zadań do spełnienia w dziedzinie administracyi publicznej, jak nasza gmina, nie jest bynajmniej gminą administracyjną. Ktoby zatem, powołując się na cyfry statystyczne wykazujące rozdrobnienie gmin pruskich, utrzymywał, że skoro w Prusiech tak małe gminy istnieć mogą, przeto i w Galicyi równie słabe gminy pozostawić można i nadmierne rozdrobnienie naszej gminy nie jest wcale wadą jej organizacyi, popełniałby ten sam błąd, jak gdyby do młyna parowego równie słabą zastosował konstrukcyę, jak ta, która może być używaną przy jakichś młynkach ręcznych.

Naszą gminę, jako *par excellence* gminę administracyjną, można porównywać tylko do innych gmin administracyjnych, a zatem do pruskiego *Amtsbezirku*, do gminy w Królestwie Polskiem, do gminy włoskiej, rosyjskiej etc. Przypatrując się bliżej warunkom organizacyi gminy galicyjskiej i porównując ją do gminy w Prusiech, w Królestwie Polskiem, we Włoszech i w Rosyi, okaże się, że nasza gmina jest cztery, sześć albo ośm razy mniejszą i słabszą od tamtych. Biorąc pod

uwagę stosunki najbardziej do naszych zbliżone, bo zachodzące w sąsiednich prowincyach, mających w przeszłości zupełnie podobne warunki historycznego rozwoju i osadnictwa, a zatem stosunki w Prusiech i w Królestwie Polskiem, przekonamy się, że nasza gmina administracyjna równa się tak co do terrytoryalnej rozległości, jak i wewnętrznej siły, $\frac{1}{5}$—$\frac{1}{8}$ części tamtych gmin, że stoi na równi z małą jednostką, wchodzącą w skład całości gmin administracyjnych owych krajów, że u nas stanowi całość to, co tam stanowi tylko jedną piątą, albo jedną ósmą część całości. W istocie swej nasza nowożytna gmina administracyjna niczem innem nie jest, tylko osadą historyczną, bardzo podobną co do rozległości i liczby ludności do osad historycznych we wschodnich pruskich prowincyach i w Królestwie Polskiem, ponieważ zarówno u nas, jak i w tych krajach warunki pierwotnego osadnictwa i następnego rozwoju wiejskiej ludności były do siebie bardzo zbliżone. A zatem gmina galicyjska jest od tamtych gmin administracyjnych o wiele słabszą, ale za to *(sic!)* ma od nich dużo większy zakres działania, dużo ważniejsze zadania do spełnienia w dziedzinie administracyi publicznej i o wiele szersze swobody i stanowisko w dziedzinie autonomii społecznej [1]). Czyż może być większa sprzeczność w organizacyi gminy? Im mniejsze siły, im mniejsze terrytoryum, mniej ludności i mniej zasobów podatkowych, tem szersze prawa, tem większy ciężar pracy i obowiązków, tem świetniejsze i donioślejsze pole działania. Czy to w praktyce jest możliwe? Czy w takim razie wszelkie w szerokich ramach utrzymane postanowienia ustaw z r. 1862 i r. 1866, wszelkie najpiękniejsze intencye prawodawcy, jak i późniejsze dążenia sejmów, aby z gminy stworzyć sprężynę administracyi, warownię autonomii społecznej u dołu maszyny państwowej, nie stają się prostem złudzeniem?

---

[1]) Powołujemy się pod tym względem na uwagi zawarte w tomie I, str. 311 i na znakomite wywody prof. J. Kleczyńskiego, który wykazał dowodnie, że według ustawy austryackiej gmina ma dużo szerszy zakres działania, niż w jakiemkolwiek innem państwie w Europie. Por. jego rozprawę *O zakresie działania gminy.*

Oceniając daną ustawę gminną w Galicyi, uznać musimy, że § 1 ustawy z r. 1866, który tworzy nowożytną gminę administracyjną w ramach istniejącej podówczas każdej osady „mającej własny zarząd gminny“, czyli gminy średniowiecznej (i niegdyś patrymonialnej), stoi w największej sprzeczności ze wszystkimi następnymi paragrafami ustawy, wytykającymi gminie w myśl nowożytnych pojęć nowe wielkie zadania i obowiązki własnego zarządu i współdziałania w celach ogólnej administracyi państwa. Nigdzie niema większej sprzeczności w ustawie, jak między tym jednym, pierwszym paragrafem a całą resztą następnych paragrafów, aż do samego końca. Ten jeden paragraf, przyjmujący gminę w granicach i w warunkach patentu z r. 1784, neguje i znosi wszystkie następne, odpowiadające nowożytnym pojęciom, dążeniom i potrzebom prawno-publicznym. To też póki ten paragraf istnieje, wszystkie inne tracą znaczenie, nie mogą wejść na prawdę w życie, ani znaleźć zastosowania w praktyce, chyba tylko pozornie albo formalnie na cierpliwym papierze aktów i urzędów. Te dwa czynniki, t. j. z jednej strony paragraf 1 — i z drugiej ogół postanowień następnych paragrafów, stanowią rzeczy tak ze sobą sprzeczne, jak dwa elementa, które się nawzajem wykluczają. Ponieważ zaś § 1 znalazł zastosowanie -- albowiem to jest rzecz pozytywna faktu, że taka gmina administracyjna, jak on ją określił, istnieje w Galicyi — przeto pozostałe paragrafy, które nie odnoszą się do żadnego faktu materyalnego, ale zawierają tylko przepisy, to znaczy teoretyczne przykazania prawne, nie weszły w całej swej rozciągłości w życie. One też tak długo w całem swem znaczeniu wykonane nie będą, póki ten § 1 istnieć będzie, bo to on stoi na przeszkodzie ich wykonaniu. Czyli innemi słowy, nazywając rzeczy po imieniu, póty porządku w administracyi lokalnej nie będzie i póty autonomia gminna nie przyjmie się i nie zakwitnie, tak jak tego wymaga ustawa, póki gmina administracyjna zamkniętą będzie, jak dotychczas, w szczupłych ramach jednej małej i słabej wioski. Największy błąd z całej ustawy popełniono zaraz w pierwszym jej paragrafie.

Ten błąd zaś jest tak wielki i tak oddziaływa na cały ustrój gminny, że wszystkie inne przepisy, odnoszące się do organizacyi gminy galicyjskiej, tracą na znaczeniu, że już do pewnego stopnia podrzędną jest rzeczą, czy w tych przepisach znajduje się więcej lub mniej dodatnich lub ujemnych stron, drobnych zalet, błędów lub wadliwości, gdyż one wszystkie bledną i milkną wobec tego jednego faktu. Stojąc na stanowisku praktycznych potrzeb urządzeń administracyi lokalnej, nadaremnem byłoby rozbierać inne drobniejsze strony w organizacyi naszej gminy i rozpatrywać, czy dlań są więcej lub mniej korzystne, tak samo, jak próżno byłoby spierać się w ciemnym budynku, czy malowania ścienne, albo obrazy znajdujące się na jego ścianach są dobrze lub źle malowane, czy ich koloryt lub rysunek są dobrze zastosowane, kiedy światło do wewnątrz nie dochodzi.

Materyalna bezsilność tej jednostki, którą przyjęto jako gminę administracyjną, stanowi największy kardynalny błąd naszych urządzeń gminnych. Wszystkie inne wady wobec tego faktu nikną, wszystkie inne zalety ustawy gminnej austryackiej nie naprawią tego złego. Dla uwydatnienia tej prawdy wystarczy porównać stosunki nasze z ustawą gminną Królestwa Polskiego. Niewątpliwie ustawa gminna, obowiązująca w Królestwie Polskiem, sądząc ją ze stanowiska teoryj naukowych prawnych, o wiele niżej stoi od naszej ustawy, zawiera mnóstwo postanowień i przepisów prawnych, które ze wszech miar muszą być uważane jako nieodpowiednie i zacofane, zawiera mnóstwo sprzeczności, usterek, od różnych najdrobniejszych rzeczy, aż do tak wielkich błędów, iż nie zna instytucyi r a d y g m i n n e j, tej najkardynalniejszej podstawy wewnętrznego autonomicznego życia w gminie, tego naturalnego czynnika kontroli i uchwał, który wszędzie, w każdym ustroju gminnym z potrzeby nieodzownej, z historyi, z natury rzeczy wyłonił się i rozwinął, który stanowi do pewnego stopnia kryteryum autonomii w zarządzie gminnym — a jednak mimo tych wszystkich niewątpliwych wadliwości i błędów, ustawa gminna w Królestwie Polskiem więcej warta od naszej. Gmina tamtejsza żyje, rozwija się i jest

potężnym czynnikiem administracyi lokalnej, a nawet — o ile to w danych okolicznościach jest możliwem — i samorządu, kiedy nasza gmina, mimo wszystkich zalet i wyższości swej naukowej czy prawnej organizacyi, nie żyje, nie rozwija się i nie działa, ani jako organ administracyi, ani jako organ samorządu, skutkiem swej bezsilności materyalnej.

Jakkolwiek ustawodawca nadał naszej gminie prawną organizacyę nowożytnej gminy administracyjnej i tak ją pojmował, pomimo to gmina nasza bez należytej materyalnej organizacyi została tem, czem dawniej była, t. j. gminą miejscową, jednostką historyczną i korporacyą publiczną przedstawiającą w rzeczywistości ciaśniejszy i mały zakres działania, zachowała swe dawne skromne i mało znaczące stanowisko, podobne do tego, jakie gdzieindziej nie administracyjne, lecz miejscowe gminy zajmują. W następnych rozdziałach, gdzie przedstawione będą funkcye gminy jako czynnika administracyi i autonomii w świetle codziennych objawów praktycznego życia, niejednokrotnie przyjdzie nam tę prawdę stwierdzić.

Porównywując gminę galicyjską do pruskiej gminy administracyjnej *(Amtsbezirk)* i do pruskiej gminy miejscowej, przekonamy się, że jakkolwiek nietylko ustawa gminna, ale ogół ustaw i urządzeń administracyjnych austryackich zakreślają naszej gminie te same mniej więcej obowiązki i zadania pod względem administracyi i policyi co w Prusiech *Amtsbezirkowi* i działalność maszyny państwowej ostatecznie tu, jak tam, na gminie administracyjnej opierają, *de facto* nasza gmina w swych wszystkich czynnościach podobną jest nie do gminy administracyjnej, lecz tylko do gminy miejscowej w Prusiech. Gdyby się dało wzajemny stosunek tych gmin w cyfrach uzmysłowić i gdyby w tym celu oznaczyć liczbą 100 ogół zadań i obowiązków, które wrzekomo na naszej gminie administracyjnej ciążą z mocy różnych ustaw i urządzeń państwowych, natenczas z tej liczby 100 przypadłoby w Prusiech w przybliżeniu około 55% zadań i czynności na *Amtsbezirk*, około 25% na różne związki i komisye lokalne, a zaledwie 20% na gminy miejscowe. Jeżeli się

zaś nadto uwzględni, że dopiero kilka naszych gmin i obszarów dworskich odpowiada pruskiej gminie administracyjnej (bezwzględnej cyfry podać nie można, bo stosunki w różnych prowincyach pruskich są odmienne), natenczas okaże się, że nasza jednostka kilka razy słabsza ma spełniać zadania przerastające siły nawet pruskiego okręgu gminnego. Tylko w dziedzinie teoryi i hipotez nieprawdopodobnych dałoby się takie rzeczy przypuścić, bo w praktyce nie ma możliwości, aby organ kilkakrotnie słabszy zdołał wykonywać kilkakrotnie większe zadania, tak samo, jak nie można przypuścić, aby maszyna o sile 20 koni kilkakrotnie większą wykonywała pracę, jak maszyna o sile 100 koni. W rzeczywistości też rzeczy zupełnie inaczej wyglądają. Z ogółu czynności i obowiązków, przypadających do spełnienia administracyjnej gminie galicyjskiej, minimalna część tylko jest wykonana, część bardzo zbliżona do tej, którą miejscowe gminy pruskie załatwiają, a cała reszta zadań pozostaje przez nasze gminy niewykonaną. Taka jednak zachodzi między pruską gminą miejscową a naszą różnica, że od tamtej ani ustawa, ani administracya państwa wykonania tych wyższych zadań wcale nie żąda, kiedy od naszej gminy jako administracyjnej zarówno ciągłe warunki postępu i rozwoju państwa, jak też samo brzmienie wszystkich ustaw wymaga spełnienia tych zadań i obowiązków. Kiedy zaś zostają one niespełnione, przychodzi sporadyczny nacisk wyższych (powiatowych) władz rządowych i autonomicznych, który sprawia, że ciężar tych zadań gmina nasza jeszcze więcej odczuwa, że on ją przygniata, a mimo wszelkich usiłowań w tym celu z braku fizycznej możności sił pozostaje nie spełniony, przynosząc ze sobą pewną depressyę moralną wśród zarządów gminnych, jaką daje zawsze świadomość niedopełnionego obowiązku.

Zestawiając zakres działalności administracyjnej, wykonywany faktycznie przez naszą gminę, z zakresem, wytkniętym jej przez ustawy, tudzież rzeczywiste stanowisko naszego wójta do tego stanowiska naczelnika administracyi lokalnej, które on w myśl obowiązujących ustaw może i powinien zaj-

mować, przyjdziemy do przekonania, że między rzeczywistym stanem w praktyce, a stanem prawnym, zakreślonym teoretycznie przez ustawy, zachodzi wielka różnica. Idąc w porównaniu dalej, dojdziemy do przekonania, że faktyczny stan zakresu działania naszej gminy i wójta nie wiele się różni od rzeczywistego zakresu działania i stanowiska wójta w pruskiej gminie miejscowej — ta jednak zachodzi różnica, że w Prusiech faktyczny stan rzeczy odpowiada zarazem i prawnemu porządkowi, albowiem pruska ustawa gminna z r. 1891 gminie miejscowej nadaje bardzo skromną, podrzędną i niejako tylko posiłkową rolę w spełnianiu zadań administracyi miejscowej. Możnaby mnóstwo dowodów przytoczyć na to że gmina miejscowa pruska nie jest gminą administracyjną t. j. że nie jest jednym z tych członków wśród organów państwowych, na których oparto spełnienie zadań administracyi publicznej. Pominąwszy to, że w ustawie pruskiej nie spotykamy nic takiego, coby choć trochę przypominało znaczenie §§ 27 i 28 naszej ustawy o zakresie działania gminy, najwymowniej świadczą o tem te postanowienia ustawy austryackiej i pruskiej, które określają stanowisko i zadania wójta, albowiem nie gmina jako taka, ani jej reprezentacya, tylko jej zwierzchność, t. j. wójt, może być jedynie czynnikiem administracyi publicznej i jednym z organów władzy wśród maszyny państwowej. Otóż kiedy zadania naszego naczelnika gminy określone w §§ 50 - 60 ustawy galicyjskiej są bardzo doniosłe i pojęte jako zadania samodzielnego urzędu, w przepisach §§ 74—91 ustawy pruskiej nie ma nic takiego, coby nawet w przybliżeniu dało porównać stanowisko wójta w tamtejszej gminie wiejskiej do stanowiska i zadań naszego naczelnika gminy. Niewątpliwie nasz wójt, podobnie jak francuski mer, uważanym jest w pojęciu ustawy jako zwierzchnik urzędu administracyjnego, piastujący dosyć szerokie i samodzielne attrybucye władzy publicznej. Tymczasem § 90 ustawy pruskiej, określający właśnie najbliżej zadania wójta w dziedzinie administracyi publicznej, definiuje stanowisko wójta jak następuje: *Der Gemeindevorsteher ist das Organ des Amtsvorstehers für die Polizeiverwaltung*, a zatem wójt pruski jest w tym

zakresie działania tylko organem cudzym, nietylko podwładnym, ale posiłkowym innego nad nim stojącego organu. O żadnym samoistnym urzędzie publicznym nie można powiedzieć, że jest czyimś organem. U nas nie możnaby powiedzieć, że wójt jest organem starosty, tylko że jest wprawdzie niższym, podwładnym staroście, ale samoistnym urzędem, podobnie jak mer jest podwładnym prefektowi i ministrowi, ale mimo to sprawuje samodzielny urząd [1]. Praktyka urzędowa w Prusiech tak tylko zresztą pojmuje stanowisko wójta gminy, jako pomocniczego organu, którym naczelnik okręgowy może się do wykonywania pewnych czynności posługiwać i posiłkować, ale nigdy nie może na niego przelać tych czynności, które wymagają samodzielnych orzeczeń i zarządzeń władzy [2]. A zatem stanowisko wójta gminy miejscowej w Prusiech jest zupełnie podobne do stanowiska sołtysa, czyli zwierzchnika jednowioskowej osady w Królestwie Polskiem w stosunku do wójta gminy, starosty sielskiego w Rosyi, tudzież podobne do stanowiska galicyjskiego wójta gminy po myśli patentu z r. 1784, kiedy był organem pomocniczym dominium, a później mandataryusza przed wejściem w życie ustawy z r. 1866. tworzącej nowożytne gminy administracyjne. Atrybucye wójta, wyliczone w § 91 ustawy pruskiej, według których ma on w szczególności prawo i obowiązek: 1) ludzi ściganych kryminalnie, albo przydybanych na gorącym uczynku przestępstwa aresztować, 2) osoby postawione pod dozór policyjny nadzorować, 3) rozporządzenia

---

[1]) Dalszy ustęp § 90 objaśnia to jeszcze bliżej: wójt nie jako naczelnik lokalnego związku korporacyi gminnej, ale tylko dlatego, że jest organem pomocniczym naczelnika okręgu, może w razach nagłych wydać tymczasowe zarządzenia policyjne. *Der Gemeindevorsteher hat* ***vermöge dessen*** *das Recht, wo die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten nothwendig macht, das Erforderliche* ***vorläufig*** *anzuordnen.* Na słowa *vermöge dessen* pada tu cały nacisk, bo inaczej słowa te byłyby zbyteczne i można je było zupełnie z tekstu ustawy opuścić.

[2]) *Die Gemeindevorsteher sind die ausführenden Organe in polizeilichen Angelegenheiten. Der Amtsvorsteher kann ihnen aber nicht die Polizeiverwaltung zu selbständiger Verwaltung übertragen, also nicht* ***Dienstobliegenheiten****, welche selbstständige polizeiliche Entschliessungen und Verfügungen erheischen. Orzeczenie Najw. Tryb. Adm.* T. VI, str. 208.

policyjne lub prokuratora wykonywać i 4) meldunki od osób obcych przyjmować — w niczem nie zmieniają ogólnego charakteru stanowiska i funkcyj wójta, albowiem obowiązki dopiero co wyliczone może właśnie każdy organ pomocniczy, czy to żandarm, czy strażnik gminny wykonywać. Czynności te wcale nie podnoszą zadań i stanowiska wójta gminy, lecz takowe obniżają, bo właśnie wszystkie te powyżej wyliczone funkcye są właściwą cechą organów tylko pomocniczych.

Na wyjaśnienie tej kwestyi musimy z tego względu kłaść szczególny nacisk, bo ktoś, co praktycznie stosunków administracyi w jednem i drugiem państwie nie zna i tylko z cyfr statystycznych lub z porównania litery przepisów prawnych w jednej i drugiej ustawie gminnej rzecz chce oceniać, nie może sobie absolutnie zdać sprawy z zasadniczego odmiennego pojęcia i faktycznej roli, jaka przypada do spełnienia gminie miejscowej w Prusiech i gminie administracyjnej w Galicyi, bądź co bądź zamkniętej po większej części w ramach gminy jednowioskowej. Tymczasem różnica ta jest, zarówno w ustawodawstwie, jak i w praktyce, ogromna. Porównywując sam tekst tylko ustawy gminnej pruskiej do naszej, różnicy tej może nie dostrzeżemy, albowiem nie zawsze umiemy odczuć różnicę, że te same lub podobne wyrazy, użyte w ustawach austryackich i pruskich, oddają nieraz zupełnie inne termina i pojęcia prawne, bo jakkolwiek język jest ten sam, inne są techniczne zwroty administracyjne w Prusiech i w Austryi, przeto i pojedyncze wyrazy inne mają znaczenie. Wyrazy użyte n. p. w § 88 ustawy pruskiej: *Der Gemeindevorsteher ist die Obrigkeit der Gemeinde und führt deren Verwaltung*, mogą łudzić niektórych i mogą dawać pohop do tłómaczenia tego paragrafu w taki sposób, że wójt gminy miejscowej w Prusiech ma podobne zadania urzędowe w dziedzinie administracyi publicznej do spełniania, jak nasz wójt lub mer francuski. Tymczasem bynajmniej tak nie jest i wyrazu *Obrigkeit* w tym wypadku nie można brać w znaczeniu używanem i ustalonem poniekąd przez Gneista — *obrigkeitliche Gewalt* — t. j. w znaczeniu zwierzchniczej od głowy państwa pochodzącej władzy publicznej, lecz tylko w znaczeniu

„zwierzchności“, a raczej przełożeństwa na wewnątrz korporacyi gminnej w prowadzeniu spraw komunalnych, podobnie jak każda korporacya, czy to cechowa, czy kupiecka, czy zakonna, czy jaka inna, ma swą zwierzchność i przełożeństwo do zarządu i załatwiania wewnętrznych jej spraw i interesów. Zaznaczono to zresztą wyraźnie w motywach do projektu ustawy i w protokółach obrad nad nią, że wyraz ten odnosi się do zarządu spraw komunalnych, a funkcye wójta w zakresie administracyi publicznej określone są głównie tylko w §§ 90 i 91 [1]). Wiemy zaś, jak mało znaczące i podrzędne są funkcye, wyznaczone przez powyższe paragrafy.

Ostatecznem kryteryum publicznej władzy administracyjnej jest moc wymuszania własnych rozporządzeń, czyli zdolność stosowania środków przymusowych, ewentualnie wydawania karnych orzeczeń dla wykonania swych postanowień. Otóż pod tym względem wójt gminy miejscowej pruskiej minimalne w porównaniu do naszego wójta lub mera posiada atrybucye, i bardzo słusznie, bo stanowisko jego ustawodawca pruski zupełnie inaczej zakreślił, niż u nas lub we Francyi. Atrybucye wójta polegają tam na tem, że może w pewnych wypadkach nakazać stronie, aby wykonała pewną czynność (n. p. rów pogłębiła, śmietniki usunęła etc.), a gdyby strona wzbraniała się to uczynić, może zarządzić wykonanie tej czynności przez osobę trzecią i koszta od strony obowiązanej ściągnąć. Jeżeli zaś czynności tej nie można wykonać przez osobę trzecią, lub kosztów od osoby obowiązanej ściągnąć, natenczas ma prawo stronie grzywną do wysokości 5 marek zagrozić pisemnie i wreszcie tę grzywnę nałożyć. Charakterystyczną jest rzeczą, że te atrybucye nie przysługują wój-

[1]) *„Obrigkeit“. Die obrigkeitlichen Functionen des Gemeindevorstehers sind vornähmlich in §§ 90 und 91 behandelt, während hier mehr die amtliche Thätigkeit des Gemeindevorstehers als Vorstehers des Kommunalverbandes und Verwalters der kommunalen Angelegenheiten der Gemeinde erörtert wird. — Erläuterung 4 zu § 88. vid.* Freytag: *Die Landgemeindeordnung.* Wrocław, 1892, str. 240. Trzeba sobie także i to uprzytomnić, że w ustawodawstwie pruskiem pociągnięta jest wszędzie i zawsze przestrzegana granica między sprawami administracyi publicznej a sprawami związków i korporacyj komunalnych.

towi na zasadzie ustawy gminnej, bo ona traktuje o gminie jako o komunalnej korporacyi, lecz na mocy *Allgemeines Landesverwaltungsgesetz* z 30 lipca 1883 r.

Widzimy więc, że atrybucye wójta w Prusiech są minimalne, że ich absolutnie nie można porównać z uprawnieniem naczelników gminy administracyjnej w innych państwach i że są poniekąd podobne, a może nawet szczuplejsze, niż władza sołtysa wiejskiego w Królestwie Polskiem, t. j. naczelnika jednej miejscowej osady. Natomiast wszystkie atrybucye władzy przymusowej i karnej w miejscowym zakresie spoczywają w ręku naczelnika okręgu (*Amtsvorsteher*), i bardzo słusznie, bo on jest naczelnikiem gminy administracyjnej.

Gdybyśmy chcieli dalej stawiać paralelę między galicyjską gminą a gminami administracyjnemi w Królestwie Polskiem, doszlibyśmy do zupełnie podobnego rezultatu, jak przy porównaniu naszej gminy do pruskiej. Okazałoby się, że prawny zakres działania naszej gminy i zadania przekazane ustawami zwierzchności gminnej w charakterze organu administracyi lokalnej, zupełnie podobne są do zadań i obowiązków administracyjnych wójta gminy w Królestwie Polskiem i wolostnego starszyny w Rosyi, kiedy faktyczne stanowisko i działalność naszego wójta odpowiadają tylko stanowisku i działalności sołtysa, stojącego w Królestwie Polskiem na czele jednej wsi (gromady) lub sielskiego starosty w Rosyi, czyli zwierzchnika pojedynczej osady miejscowej, sioła, tam gdzie gmina administracyjna *(wołost)* składa się z kilku sioł. Sołtysi w Królestwie Polskiem i sielscy starostowie w Rosyi są p o m o c n i k a m i wójta i wołostnego starszyny i jako tacy mają stanowisko administracyjne bardzo podrzędne, nie są samodzielnymi urzędnikami, tylko wykonawcami zarządzeń zwierzchnika gminy, ich własne atrybucye ograniczają się do szczupłego zakresu pewnych czynności i obowiązków policyjnych w obrębie jednej gromady i sioła, którym przodują. Nasz wójt galicyjski prawnie jest naczelnikiem administracyi lokalnej i ma sprawować samodzielny urząd, *de facto* zaś zajmuje bardzo podrzędne stanowisko, zachował w swej działalności ten sam charakter pomocni-

czego, wykonawczego organu, kiedy był podwładnem narzędziem dominium lub mandataryuszy. Starostwo ani rada powiatowa nie zastąpią władzy miejscowej, bo one, jako wyższe instancye, mają inne własne cele i zadania do spełnienia, a nie te, które nowożytne prawo publiczne gminie administracyjnej do spełnienia przeznacza. Stąd władze te nie mogą wziąć na siebie nietylko spełnienia nieprzeliczonych spraw i drobiazgów administracyi lokalnej, lecz nawet nie zdołają udzielać ciągłych wskazówek i poruczeń, ani dopilnować, jak te sprawy mają być załatwione. Potrafią to uczynić tylko niekiedy, sporadycznie, w jednym wypadku na sto lub tysiąc innych, to znaczy, że reszta spraw i potrzeb administracyi lokalnej pozostaje niezałatwioną, albowiem wójt gminy prawnie obdarzonej w najszersze attrybucye — ale *de facto* zbyt słabej — pozostał na swem faktycznem podrzędnem stanowisku pomocnika jakiejś innej władzy i organizacyi, która dawniej istniała, ale w nowym porządku rzeczy jeszcze wytworzoną nie została.

Nie przeprowadzając szczegółowej paraleli między gminą admininistracyjną w Galicyi a takiemiż gminami w Królestwie Polskiem, w Rosyi, we Włoszech i innych państwach europejskich, gdzie gminy administracyjne istnieją, zwrócić musimy przecież uwagę na jeden tylko fakt, który da wyobrażenie, jak szerokie atrybucye władzy przysługują naszej gminie na zasadzie obowiązującej ustawy w porównaniu do innych gmin. Nie ma niezawodnie silniejszego kryteryum, któreby dawało lepsze pojęcie o zakresie władzy jakiegokolwiek lokalnego urzędu administracyjnego, jak wymiar kary, który ten urząd samodzielnie nakładać może. W Królestwie Polskiem wójt i sołtys mogą nakładać karę do wysokości 1 rubla i 2 dni aresztu (§ 56 i 64 ust. z r. 1864) [1]), w Rosyi starszyna wołostny może wymierzyć karę tylko do wysokości 2 rubli i 2 dni aresztu.

---

[1]) Według projektu ustawy gminnej Wielopolskiego, naczelnik gminy (od którego projekt żądał dużo dalej idących kwalifikacyj, niż dziś, bo żądał n. p. aby ukończył 4 klasy szkoły powiatowej) miał prawo karać tylko do wysokości 75 kopiejek i 24 godzin aresztu.

Atrybucye karne gminy galicyjskiej są o wiele większe. Wprawdzie wójt gminy z reguły sam orzekać nie może kary, wyjąwszy w nagłych wypadkach, a i wtedy tylko karę pieniężną (§ 59 i 60 ust. 3), ale z dobraniem 2 assesorów bardzo obszerną wykonywać może jurysdykcyę karno-policyjną. Naczelnik gminy wspólnie z dwoma przysięgłymi ma prawo nietylko orzekania kar aż do najwyższego wymiaru, ustawą gminną przewidzianych, to znaczy aż do tej wysokości, którą ustawa gminna dozwala nałożyć na przekraczających rozporządzenia władz gminnych (§ 32), a zatem do wysokości 15 złr. grzywny i 5 dni aresztu, ale nadto może nakładać dużo wyższe kary za przekroczenia wszelkich innych ustaw administracyjnych, jeżeli w tych ustawach wyznaczoną jest sankcya karna za przekroczenia i jeżeli te ustawy przeprowadzenie rozpraw karnych przekazują urzędom gminnym. A zatem urzędy gminne mogą u nas nakładać kary do wysokości 100 złr. (ewentualnie nawet wyżej) grzywny pieniężnej lub 14 dni aresztu. Tak rozciągła atrybucya przysługuje gminie niewątpliwie na mocy ustępu 1, § 60. Ustęp drugi tego paragrafu zastrzega tylko, aby jedynie kary pieniężne były nakładane, a dopiero w razie niemożności ich uiszczenia, kary aresztu. Naczelnik gminy, gdy wyjątkowo w nagłych wypadkach wydaje sam orzeczenia karne, bez współudziału assesorów, może skazać tylko na grzywny pieniężne, a nigdy na karę aresztu [1]) (ust. 3).

W każdym razie jest to rzeczą nader charakterystyczną, że nasza zwierzchność gminy administracyjnej ma tak szerokie attrybucye jurysdykcyi karnej, a mianowicie, że nietylko wysokość kar w ustawie gminnej przewidzianych za przekroczenia rozporządzeń władz gminnych jest wyższa, niż w in-

---

[1]) Ograniczenia te co do kar aresztu, zawarte w ustawie gminnej, są bardzo słuszne w cywilizowanem prawnem państwie, wynikają z zasady, że za lżejsze przekroczenia porządku publicznego nie należy karać dotkliwie, a dotkliwą jest kara odjęcia wolności. Uporne zaś i złośliwe lub niebezpieczne dla porządku publicznego przekroczenia, albo takie które wymagałyby ograniczenia wolności, nie mogą należeć do atrybucyj władz gminnych, tylko do atrybucyj sądów karnych, ewentualnie, jako przekroczenia polityczne, wyższych władz państwa. Odmienne są postanowienia ustawy gminnej w Królestwie Polskiem

nych państwach, ale nadto, że władze gminne mają prawo karać za wykroczenia przeciw innym ustawom aż do najwyższego wymiaru kar administracyjnych, a zatem, że stoją pod tym względem prawie na równi z wyższemi urzędami państwa, czyli z władzami politycznemi I-ej i II-ej instancyi, o ile w niektórych ustawach nie są zastrzeżone dochodzenia przekroczeń tychże ustaw władzom politycznym I-ej instancyi (n. p. w sprawach przemysłowych etc., gdzie też dopuszczalne są wyższe kary pieniężne, niż 100 złr.). Ogółem jednak biorąc, władze gminne mają podobne atrybucye jurysdykcyi karnej, jak inne państwowe urzędy administracyjne [1]).

---

i w Rosyi, gdzie zarówno kary aresztu i grzywny nakładać można. W ustawie gminnej dla Królestwa Polskiego istnieje jeszcze przepis jednozgodnie przez wszystkich autorów jako normalny uznany, że wójt i sołtys mają prawo karać bezapelacyjnie, t. j., że jeżeli kogo skażą na karę aresztu nie ma przeciw temu żadnego środka prawnego. Przepisu podobnego w żadnej innej ustawie gminnej znaleźć nie można. Według ustawy gminnej, w cesarstwie obowiązującej, wołostny starszyna i sielski starosta mają prawo do orzekania takich samych kar, jak wójt i sołtys w Królestwie, z tą jednakowoż kardynalną różnicą, że od ich orzeczenia przysługuje zawsze rekurs do władz wyższych, mający moc wstrzymującą. Tymczasem ten wyjątkowy przepis umieszczony w ustawie gminnej Królestwa Polskiego może otwierać pole do najrozmaitszych nadużyć organów gminnych i wystawia mieszkańców gminy na nadzwyczaj dotkliwe i zwłaszcza dla osób należących do wyższych klas intelligencyi nader przykre następstwa samowoli tych organów. Gdy z wyjątkiem urzędników dworu, państwa i osób wojskowych wójt gminy nad wszystkimi innymi członkami gminy i obcymi ma prawo wykonywać juryzdykcyę prawno-administracyjną, przeto nietylko osoby należące do miejscowej intelligencyi, jak dziedzice dóbr, księża, nauczyciele, lekarze, a nawet obcy, czasowo w gminie przebywający i cudzoziemcy, choćby skądinąd najznakomitsze stanowiska zajmowali, mogą być skazani na przebycie 2 dni w areszcie gminnym (!) i w takim wypadku nie mieliby na legalnej drodze żadnego środka prawnego dla uchylenia lub nawet odrzucenia tej kary. Wszak wiadomą jest rzeczą, że czasem i nieudolne organa gminne, łatwiej niż jakie inne, ulegać mogą samowoli, albo też działać pod wpływem zabobonu, uprzedzeń jakichś, zawiści pokątnych lub innych, ślepej namiętności motywów. Na pochwałę jednak stosunków gminnych w Królestwie Polskiem, a zwłaszcza wójtów i sołtysów, którzy przeważnie z ludu tamtejszego pochodzą, powiedzieć trzeba, że się jednak takie fakta nie zdarzają.

[1]) Zawsze jednak z zastrzeżeniem, zawartem w ust. 1, § 60, o którem była co dopiero mowa, t. j. że władzom gminnym, oprócz przekroczeń ustawy gminnej i rozporządzeń organów gminy, wolno wtedy tylko karać za przekroczenia innych ustaw i przepisów administracyjnych, jeśli w tychże ustawach i przepisach wymienioną jest sankcya karna. Inaczej bowiem wszelkie przekroczenia ustaw i prze-

Ani we Francyi, ani w Belgii lub we Włoszech nie może *mer, bourgmestre* lub *sindaco* nakładać kar policyjnych. W tych trzech dziedzinach prawa romańskiego może orzeczenie karno-policyjne być wydane tylko albo przez państwową władzę policyjną, albo przez sąd karny. (Por. *Laferrière, Traité de jurisdiction administrative, 2 ed. Paris 1896*). We Włoszech postanawia ustawa gminna z d. 4 maja 1898, art. 200, że karę pieniężną do 50 lirów lub karę aresztu do pięciu dni za przekroczenie zarządzeń policyjnych, może orzec tylko sąd — *il pretore* — a naczelnik gminy ma na mocy art. 202 tylko rodzaj obowiązków sędziego polubownego. We Francyi jest *mer* na mocy art 92 *loi municipale* z dnia 5 kwietnia 1884 tylko organem egzekucyjnym.

Nietylko władze gminne w innych państwach nie mają tak obszernych atrybucyj karno-policyjnych, ale, co rzecz szczególniejsza, zdarzały się nawet władze sądowe lokalne, n. p. sądy gminne, które nie miały praw tak rozległych, jak nasze gminne urzędy administracyjne. I tak n. p. sądy gminne w Królestwie Polskiem, według instrukcyi z 30 grudnia 1865 r., które wydawały wyroki nietylko w razie przekroczeń policyjnych, ale w razie przestępstw karno-sądowych, t. j. ustawami karnemi przewidzianych (bójki, obelgi), nie mogły wymierzać wyższej kary, jak grzywny do 10 rubli lub aresztu do 7 dni [1]).

Mylnie upatrują niektórzy, że ta szeroka jurysdykcya karno-policyjna, przysługująca gminom i wykonywana przez wójta wspólnie z 2 assesorami, tworzy rodzaj instytucyi sądów gminnych. Niektórzy pisarze nawet wprost dają jej nazwę „sądów gminnych“. Tymczasem to jest nietylko nazwa, ale zapatrywanie błędne, albowiem w Austryi przeprowadzona jest ściśle w całem urządzeniu władz publicznych zasada rozdziału władz sądowych od administracyjnych i zasada ta tworzy

---

pisów, nie zawierających odrębnej sankcyi karnej, dochodzene być mogą tylko na zasadzie rozp. min. z 3 kwietnia 1855 r. D. u. p. Nr. 61, co należy wyłącznie do władz politycznych.

[1]) Por. W Spasowicz: *O gminach i sądach gminnych w Królestwie Polskiem*, str. 348.

jedną z głównych podstaw konstytucyi państwa. Władze gminne orzekają tylko o przekroczeniach administracyjnych, t. j. przewidzianych przez ustawy i przepisy administracyjne, z wykluczeniem wszelkich spraw i wypadków, które mogą należeć do kompetencyi sądów; rekursa od orzeczeń władz gminnych wniesione być mają tylko do wyższych władz administracyjnych, a cały sposób przeprowadzenia dochodzeń i wydawania orzeczeń unormowany jest tak samo i na zasadzie tych samych przepisów, co dla rządowych władz administracyjnych, starostw, dyrekcyj policyi etc. Słowem, jurysdykcya karna władz gminnych od jurysdykcyi administracyjnej władz administracyjnych w Austryi niczem się nie różni i jako część takowej uważaną być musi.

I tu znowu trzeba uczynić zastrzeżenie, że nie to dziwnem jest, iż nasza zwierzchność gminna posiada, w porównaniu do innych, tak obszerne atrybucye, ale że tak wielką władzę dano małej, drobnej i bezsilnej gminie. Po za tem nie mamy bynajmniej nic do zarzucenia temu, żeby gmina administracyjna posiadała szerokie atrybucye jurysdykcyi karnej, nie chcemy bynajmniej ścieśniać jej uprawnień, owszem uważać to należy za rzecz nieodzownie potrzebną zarówno z wyższego stanowiska teoryi prawa publicznego, które powinno dążyć do decentralizacyi urządzeń państwowych, to znaczy dawać szersze attrybucye władzy urzędom lokalnym, jak i ze stanowiska potrzeb praktycznych w naszych warunkach, aby ustawy były dokładnie wykonane i porządek na miejscu wszędzie utrzymany, aby bez uciekania się do odległych wyższych organów państwowych, które najczęściej z daleka skutecznej pomocy przynieść nie mogą, policya zdrowia, dozór nad środkami żywności, miarą i wagą, policya ogniowa i budownicza, dozór nad obyczajnością publiczna policya polowa i leśna etc. porządnie wykonywane były przez organa lokalne, do czego niezbędnie potrzeba, aby władza tych organów była silna.

Przykład szerokiej jurysdykcyi karnej danej gminom może być tylko dla nieznających bliżej naszej organizacyi gminnej wymowną illustracyą, jak daleko sięgają attrybucye

i jak obszerną jest władza, którą obdarzono naszą gminę. Niestety bowiem na każdym zarazem kroku przyjdzie skonstatować, że im szersze attrybucye władzy, im większe zadania i obowiązki do spełnienia organizacya prawna gminie nadaje, tem mniej gmina nasza w swym faktycznym kształcie posiada środków i możności do ich wykonania. Jest zatem między jednym a drugim czynnikiem rażąca sprzeczność, tak jak sprzeczność zachodzi między § 1 ustawy, a wszystkiemi jej następnemi przepisami.

Sprzeczność ta pochodzi stąd, że ustawą z r. 1866 nadano naszym gminom tylko prawną organizacyę taką, jaka odpowiada stanowisku i zadaniom gminy administracyjnej w nowożytnym ustroju państwowym. Nie uczyniono zaś nic, aby im dać potrzebną organizacyę materyalną, która jest podstawą tamtej i bez której organizacya prawna przyjąć się i wejść w życie nie może i mimo wszelkich usiłowań staje się niewykonalna. To drugie dzieło, od którego należało zaczynać, aby pierwsze mogło kiedykolwiek stać się rzeczywistością, nie zostało dokonane i czeka dotychczas na przeprowadzenie.

ROZDZIAŁ II.

Siły materyalne gminy galicyjskiej.

Decydującą rzeczą w organizacyi gminy są materyalne siły jednostki gminnej. Siła materyalna lub jej brak jest jednym z tych czynników w życiu gminnem, który działa niezależnie od wszelkich innych: mianowicie niezależnie od wszelkich wewnętrznych urządzeń, od najrozmaitszych przepisów ustawy, od sposobu unormowania władz gminnych. Gmina mała i bezsilna, choćby się rządziła najlepszą ustawą, nie podoła swym zadaniom i zawsze będzie jednostką bez ducha i życia. Gmina duża i w siły materyalne dość zasobna, choćby miała wadliwą ustawę, pomimo różnych ujemnych stron, stąd wynikających, zawsze zdobędzie się na pewną działalność i stanowić będzie znaczącą sprężynę w publicznej administracyi. Ponieważ zaś w stosunkach administracyjnych wszystko jest ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziaływa, przeto siła materyalna jednostki gminnej będzie okolicznością decydującą i o innych urządzeniach gminy i tem jaskrawiej uwydatni ich dobre lub złe strony.

Chcąc ocenić zalety lub wady dzisiejszej organizacyi gminy galicyjskiej, należy zatem przedewszystkiem przypatrzeć się jej zewnętrznej budowie czyli ocenić materyalne siły przeciętnej gminy w Galicyi.

O jej sile materyalnej stanowią następujące trzy czynniki: 1°) zaludnienie gminy, 2°) rozległość, 3°) zalety ekonomiczne, których miarą są siły podatkowe. Wszystkie te trzy momenta będziemy razem brali pod uwagę na podstawie obliczeń statystycznych w ubiegłych trzech dziesięcioleciach 1870—1880, 1880—1890 i 1890—1900[1]).

---

[1]) Unikając obszerniejszych zestawień, podajemy cyfry tylko w przedmiocie tych stosunków, o których czytelnik inaczej nie mógłby sobie wyrobić jaśniejszego pojęcia. Zwracamy jednak uwagę, że wszelkie, nawet niewątpliwe cyfry mają wartość tylko względną, t. j. jeżeli się uwzględnia wszelkie inne okoliczności, które wpływają na

Ustawie gminnej z r. 1866 podlega obecnie w Galicyi 5943 gmin wiejskich [1]) (obok 138 miejskich); obszarów dworskich 5527 [2]); razem więc jest jednostek administracyjnych bez miast 11.470; ludność wynosiła w 1900 r. 7,315.939 osób, czyli na kilometrze kwadratowym żyje 93 osób (w r. 1880 było 76, w 1890 r. 84 osoby [3]).

Już sama wielka liczba jednostek administracyjnych dowodzi, że przeciętna gmina w Galicyi jest bardzo mała, że w jej skład wchodzi mało osad miejscowych, kolonij, czy przysiołków i że ona przeciętnie mało mieszkańców liczy, czyli że pod tym względem siły jej organizmu są słabe. Wprawdzie ludność Galicyi od r. 1869 po rok 1906 znacznie, bo o przeszło dwa miliony mieszkańców się powiększyła i stąd sądzićby można, że siły gminy wiejskiej także znacznie z upływem czasu wzrosły, jednakowoż trzeba zważyć, że ludność wzrosła głównie po miastach i miasteczkach jakoteż w miejscowościach, tworzących centra komunikacyi i handlu. Okazuje się to z następującego zestawienia. W roku 1880 na tysiąc mieszkańców przebywało stale w miejscowościach powyżej 2000 osób, to jest w miastash 278, na wsi 722. W r. 1900 ludność miejska wynosi już 354, wiejska tylko 646 promil ogólnej cyfry mieszkańców [4]).

Jeżeli się zważy, że (jak to w dalszym ciągu uzasadnionem zostanie) dopiero gmina, mająca około 2000 mie-

---

znaczenie danej cyfry. Kiedy się np. podaje przeciętną ludność gminy w pewnem państwie lub prowincyi, trzeba odciągnąć liczbę mieszkańców miast, aby mieć wyobrażenie o przeciętnej ludności gminy wiejskiej. Kiedy się podaje przeciętną rozległość tej ostatniej, to aby ocenić jej materyalne siły, trzeba odciągnąć przestrzeń pustek, lasów, gór, domenów państwowych, które do ogólnego obszaru gminy zaliczane bywają, jednakowoż na jej siły wcale nie wpływają.

[1]) Cyfry te są wyjęte z pracy Dra Pazdro p. t. *Pisarze gminni w Galicyi*, ogłoszonej w *Wiadomościach statystycznych o stosunkach krajowych*, tom XVIII, Lwów 1901, str. 26.

[2]) Pazdro: *Zaludnienie gmin i obszarów dworskich* według spisu z r 1900, *Wiadomości stat.* t. XIX, Lwów 1903, str 96. Autor ten wykazuje jednak przyczyny, dlaczego liczby obszarów dworskich nie można uważać za ścisłą: wszak niezamieszkałych było w r. 1900 obszarów dworskich 656, a przez ostatnie sześć lat zginęło ich wskutek parcelacyi przynajmniej kilkaset.

[3]) Tamże str. 87.

[4]) Pazdro l. c. str. 90.

szkańców, posiada jakie takie materyalne siły do wykonania swych zadań, natenczas można nabrać przekonania, że liczba takich gmin stanowi bardzo mały procent [1]) ogólnej cyfry, czyli, że gminy silne są u nas nader nielicznym wyjątkiem wśród ogółu jednostek administracyjnych, zupełnie niezdolnych do samoistnego życia i wypełnienia swych funkcyj.

Do pewnego stopnia mogą za miarę sil ekonomicznych być uważane także opłacane przez gminę rządowe i autonomiczne podatki. Wiemy dobrze, że z powyższego zapatrywania nie można w praktyce wyciągać ścisłych konsekwencyj, bo polityka i praktyka skarbowa od swej zasady nieraz daleko odbiega. Gminy wiejskie mogą być wskutek wadliwości ustawy lub praktyki podatkowej stosunkowo wyżej lub niżej obciążone, niż gminy miejskie, a także absolutna cyfra wydatków państwowych może nie stać we właściwym stosunku do zamożności i zarobków podatnika. Mimo to nie można cyfrze opłacanych przez gminy podatków rządowych odmówić wszelkiego znaczenia dla ilustracyi jej dobrobytu.

Z pracy Dra Pazdro [2]) okazuje się, że prawie trzecia część gmin w całym kraju (1711 gmin, z tego 995 czyli 44°/₀ w zachodniej części kraju) nie wydaje rocznie więcej niż 100 złr. na swą administracyę publiczną; Dr Bartoszewicz zaś obliczył [3]), że na 6070 gmin aż 102 jest takich, w których jeden cent (1°/₀) repartowanego gminnego dodatku do podatku nie przynosi nawet jednego reńskiego, zaś 2368 takich, w których ów cent nie przynosi 5 złr.

---

[1]) Pazdro podaje za r. 1900 gminy z ilością mieszkańców ponad 2000 647 na 6237 gmin miejskich i wiejskich łącznie. Ponieważ ilość miast i miasteczek wynosi 299 (z tych 85 ma mniej niż 2000 ludności), przeto gmin wiejskich o ludności ponad 2000 jest w Galicyi 433.

[2]) Wydatki administracyjne w gminach, *Wiad. stat.* tom XIX: Lwów 1903, str. 9. Wyjaśnić należy, że autor do wydatków administracyi publicznej w gminie nie zalicza wydatków drogowych, szkolnych i parafialnych, jako polegających na specyalnych ustawach, tudzież kosztów utrzymania i zarządu majątku gminnego. W ten sposób pojmowane wydatki administracyjne wynoszą 30—50°/₀ ogółu wydatków gminy, jak to autor szczegółowo wykazał.

[3]) Siła podatkowa gmin wiejskich w Galicyi, tamże str. 30.

Podatki rządowe, opłacane przez wszystkich mieszkańców gminy, są podstawą dodatków gminnych, a zatem budżetu gminnego. Według zasadniczej myśli prawodawcy (§ 80 ust. gm.) dodatki gminne z reguły nie powinny przenosić 20% całej sumy bezpośrednich podatków rządowych. Do nałożenia dodatków gminnych, przewyższających 20% podatku, potrzeba uchwały Rady powiatowej, a do nałożenia dodatków od 50% do 100% podatku państwowego potrzeba zezwolenia Wydziału krajowego, wreszcie do nałożenia dodatków nad 100% podatków bezpośrednich potrzeba uchwały Sejmu. To zasadnicze stanowisko prawodawcy jest nadzwyczaj słuszne. Dodatki gminne nigdy nie powinny dochodzić do wysokości ogólnej cyfry podatków państwowych, owszem powinny stanowić tylko ich cząstkę i to znacznie mniejszą. Wysokość podatków, opłacanych przez obywateli czy na cele ogólno państwowe czy lokalne, powinna do pewnego stopnia znaleźć rodzaj równoważnika w usługach, świadczeniach, opiece prawnej, jakie czy to władze państwowe czy lokalne oddają tymże obywatelom. Otóż niewątpliwie w obecnym stanie urządzeń państw europejskich, usługi, oddawane przez władzę państwową są znacznie większe, niż usługi lokalnych organów. Władza państwowa utrzymuje siły zbrojne i zabezpiecza obywateli przed napadem nieprzyjaciela, zapewnia wymiar sprawiedliwości, wykonanie ustaw, przyjmuje na siebie obowiązek wychowania i oświaty, utrzymuje środki komunikacyjne, daje wszelkie dźwignie moralnego rozwoju, kultury i cywilizacyi. Władza lokalna zaś, gminna, załatwia tylko lokalne potrzeby, oddaje znacznie mniejsze usługi i niejako dostarcza tylko pewnych, drobnych, miejscowych dogodności codziennego życia. Dlatego w obecnym stanie urządzeń publicznych świadczenia pieniężne na cele lokalne powinny być znacznie mniejsze, niż na cele ogólno-państwowe; powinny, jak słusznie rozumował prawodawca, nie przekraczać z reguły $^1/_5$ części ciężarów państwowych. Kiedyś w przyszłości, gdy stosunki się zmienią i gdy przeniesione zostaną na związki lokalne różne zadania władzy państwowej — do czego zdaje się zmierzać nowoczesna ewolucya społeczna i czego pewne

przykłady spotykać już można w urządzeniach Szwajcaryi i Stanów Zjednoczonych — wtedy świadczenia na cele lokalne będą mogły być wyższe w stosunku do ciężarów na cele centralnej administracyi państwa. Dzisiaj znaczniejsze świadczenia pieniężne na cele gminy są niesprawiedliwością.

A jednak rozdrobnienie gmin jest takie, że owa przez ustawodawcę za normę przyjęta piąta część podatków rządowych na opędzenie potrzeb gminy wystarczyć nie może. Nie ma bowiem o tem mowy, aby gmina, łożąca na cele administracyi publicznej 100 złr. rocznie, mogła sprostać zadaniom, które na nią wkłada ustawa gminna i sama natura rzeczy.

Według pracy Dra Bartoszewicza zestawioną jest w tablicy na str. 55 umieszczonej, na podstawie obliczonej wydajności 1 centa dodatków do podatków bezpośrednich, odpowiadająca tejże wydajności kwota opłaconych przez powyższe gminy podatków bezpośrednich, a następnie przeciętna kwota podatku przypadająca na jedną gminę, podlegającą ustawie gminnej z roku 1866, a w końcu $^1/_5$ część owej przeciętnej kwoty podatków bezpośrednich, jakaby normalnie w jednej z wykazanych gmin przypaść powinna po myśli ustawodawcy na cele lokalnej administracyi. Cyfry w tabeli zestawionej uzyskane wykazują, iż u 2470 gmin wiejskich w Galicyi, $^1/_5$ część przeciętnej kwoty podatków bezpośrednich na 1 gminę przypadających, nie przenosi 50 złr., a 2757 gmin waha się pomiędzy 150 a 250 złr., u 679 gmin wynosi od 250 do 500 złr., a zaledwie u 164 gmin przenosi kwotę 500 złr.

Jeżeli się uwzględni, iż dla kategoryj gmin omawianych, przyjęto w obliczeniu przeciętne kwoty podatków bezpośrednich na 1 gminę przypisanych, natenczas uzasadnione wyda się twierdzenie, że prawie połowa gmin wiejskich w Galicyi z kwoty dodatków do podatków bezpośrednich, jaką ustawodawca w wysokości $^1/_5$ części podatków dla rządu uiszczonych, uznał za normalną na wydatki dla celów lokalnej administracyi, nie uzyskuje nawet kwoty 100 złr., a więc kwotę, która, jak to już kilkakrotnie zaznaczono,

żadną miarą na wydatki administracyjne gminy wiejskiej wystarczyć nie może.

Na udowodnienie tego twierdzenia możemy przytoczyć daty z *Podręcznika statystyki Galicyi*, t. VII, część druga, w którym na str. 312 na podstawie sprawozdania Wydziału krajowego za r. 1901/2 podany jest wykaz uchwalonej stopy procentowej dodatków na cele gminne podług budżetów na rok 1901 (zob. str. 55).

Z wykazu tego okazuje się, iż w Galicyi na 6232 gmin, ogółem tylko 1535 gmin i to niewątpliwie najsilniejszych pod względem podatkowym — a więc mniej niż $^1/_4$ część gmin Galicyi — poprzestaje na 20% stopie dodatków gminnych do podatków bezpośrednich (bez dodatku drogowego), natomiast $^2/_3$ wszystkich gmin Galicyi, gdyż 4146 na pokrycie swych wydatków gminnych nakładać musi od 21 do 50%, a więc podatki dwa razy wyższe, aniżeli to było intencyą ustawodawcy. Poza tem 182 gmin znajdujemy w wysokości 51—100% do podatków bezpośrednich, a u jednej gminy dodatek przenoszący 100% tychże podatków.

Tylko 368 gmin obywało się bez dodatków, opierając się zapewne w dostatecznej sumie na dochodach z własnego majątku.

Przytoczone daty wystarczyłyby dla ocenienia słabości i bezsilności samej budowy zewnętrznej galicyjskiej gminy. Podać jednakowoż trzeba jeszcze cyfry, odnoszące się do rozległości terrytoryalnej gmin, aby mieć wyobrażenie, jak szeroką przestrzeń zajmuje nasza jednostka administracyjna, w której zarząd gminy wykonywa swą jurysdykcyę. Posłuży to bowiem do ocenienia funkcyj gminy.

Otóż pod względem rozległości terrytoryalnej gmin zachodzi największa rozmaitość w całym kraju. Nie można znaleźć żadnej przeciętnej cyfry, któraby stanowiła pewien typ rozległości. Nie może być zresztą inaczej, bo obszar gminy, w kraju przed wiekami skolonizowanym, jest i musi być rozmaity. Wpłynęły na to warunki miejscowe w czasach pierwotnego osadnictwa i oddziaływują jeszcze ciągle stosunki lokalne. Zadaniem postępowej administracyi jest, te warunki o ile możności ujednostajniać i tworzyć organizmy

Ilość gmin. podlegających ustawie gminnej z r. 1866	W gminach tych wynosiła w r. 1899 wydajność 1 ct. dodatku do podatków bezpośrednich	Wykazana wydajność 1 ct. dodatków odpowiada kwocie podatków bezpośrednich	Przeciętna kwota podatków bezpośrednich przypadająca na jedną gminę	⅕ część przeciętnej kwoty podatków bezpośrednich przypadających normalnie na 1 gminę na cele lokalnej administracyi
102	niżej 1 złr.	niżej 100 złr.	50 złr.	10 złr.
2368	1 — 5 „	100 — 500 „	250 „	50 „
1890	5 — 10 „	500 — 1000 „	750 „	150 „
867	10 — 15 „	1000 — 1500 „	1250 „	250 „
365	15 — 20 „	1500 — 2000 „	1750 „	350 „
314	20 — 30 „	2000 — 3000 „	2500 „	500 „
90	30 — 40 „	3000 — 4000 „	3500 „	700 „
28	40 — 50 „	4000 — 5000 „	4500 „	900 „
34	50 - 100 „	5000—10000 „	7500 „	1500 „
4	100—150 „	10000—15000 „	12500 „	2500 „
4	150—200 „	15000—20000 „	17500 „	3500 „
3	200—300 „	20000—30000 „	25000 „	5000 „
1	wyżej 1500 „	wyżej 150000 „	wyż. 125.000 „	ponad 25000 „
6070 gmin				

dosyć silne w jednostce gminy administracyjnej, z uwzględnieniem danych warunków miejsca i położenia.

Tej pracy jednak w Galicyi nigdy dokładnie nie przeprowadzono i dlatego dziś istniejące gminy, zamknięte w granicach wioski polskiej, tak wielką pod tym względem przedstawiają rozmaitość. W ogólności powiedzieć można, że w zachodniej Galicyi a zwłaszcza w bliskości większych rzek znajdują się przeważnie gminy o małej terrytoryalnej rozległości, w Galicyi wschodniej i w powiatach górskich wzdłuż całej południowej granicy kraju znajdują się przeważnie gminy rozleglejsze. Jednakowoż i pod tym względem zachodzi niejednostajność, jak to już zaznaczono w tomie I. We wschodniej Galicyi i w górach spotykać można malutkie

gminy, a naodwrót nierzadko znaleźć się dadzą w Galicyi zachodniej, nad Wisłą, Dnajcem i Sanem rozległe gminy. W przecięciu spotykać można w powiecie wielickim 13·7 gmin na jednej mili kwadratowej, w powiecie krakowskim 12, dąbrowskim 9·3, jasielskim 8·9. Najmniej zaś gmin na jednej mili kwadratowej mają wschodnio-południowe powiaty: Dolina 1·8, Kossów 1·3, Nadwórna 1·1. Są to powiaty stosunkowo mało ludne, posiadające ogromne pustkowia i lasy. Nie trzeba jednak sądzić, że większa rozległość gmin w tych powiatach wpływa znacznie na zwiększenie sił pojedynczej gminy. One nie są w tym samym stosunku silniejsze od innych, albowiem i pod względem ludności i ekonomicznych warunków są to powiaty uboższe od innych, a fakt, że tak mało gmin znajduje się na jednej mili kwadratowej nie jest jeszcze decydującym momentem, gdyż właśnie w tych powiatach spotykać można największe przestrzenie leśne w kraju, należące nie do gmin, lecz do obszarów dworskich. Porównywując gęstość zaludnienia tych powiatów widzimy, że kiedy Biała ma według spisu ludności z roku 1900, 160 mieszkańców na jednym kilometrze kwadratowym, Wadowice 129, Kraków 173, Wieliczka 135, Przemyśl 144, powiaty południowo-wschodnie mają o wiele mniej, i tak Turka tylko 49, Kossów 44, Dolina 42, Nadwórna 41 mieszkańców na jednym kilometrze kwadratowym, licząc w to już tamtejsze miasteczka. Z tego wynika, że większa rozległość dawać by mogła wprawdzie gminom wschodnich i południowych powiatów większe siły, inne wszakże okoliczności, a przedewszystkiem kilkakroć razy mniejsze zaludnienie tych powiatów zmniejsza znaczenie tego czynnika.

Biorąc pod uwagę tylko terrytoryalną rozległość, wypadnie przeciętnie w Galicyi 4·6 gmin na jedną milę kwadratową [1]). Cyfra ta świadczy o niesłychanie małej rozległości

[1]) Kleczyński: „Stosunki gminne w Galicyi" *Ateneum* 1879. T. III, zeszyt III str. 476.

Z cyfrą tą zgadzają się obliczenia Dra Pazdro, l. c., tom XIX, str. 94. według których obszar gminy galicyjskiej wynosi w przecięciu 12·5 kilometra, w zachodniej części kraju 9 kilometrów kwadratowych, w obwodzie sądowym krakowskim 6 kilometrów.

naszych jednostek administracyjnych. Nie daje ona jednak należytej miary i wtedy dopiero powziąć można wyobrażenie, jak drobną i materyalnie słabą jednostką jest przeciętna galicyjska gmina w środkowych i zachodnich powiatach, jeżeli się przywiedzie na pamięć, że 1/3 część przestrzeni całego naszego kraju jest górami pokryta, że w górach znajdują się ogromne puste i nieurodzajne przestrzenie i że stok grzbietu gór, ciągnący się wzdłuż całej granicy kraju, jest dziki, zupełnie nieurodzajny, przedstawiający się jako bezmierny obszar naprzemian lasów, pustek kamienistych, połonin i nieużytków. Gdyby te przestrzenie można nietylko uwzględnić, ale dokładnie obliczyć, natenczas przeciętna rozległość gmin na równinie, stanowiących przeważną większość gmin w kraju, wypadłaby znacznie mniejsza. Jeszcze i wtedy byłby jednak obraz niedokładnym, albowiem nie trzeba zapominać, że istnieją u nas obszary dworskie, jako odrębne jednostki administracyjne, gminom równorzędne, których rozległość jest bardzo rozmaita. Obszarów dworskich mieściło się do niedawna, według prof. Kleczyńskiego, 4·3 na jednej mili kwadratowej. Było zatem do niedawna w Galicyi, biorąc całą przestrzeń kraju pod uwagę, 4·6 gmin, tudzież 4·3 obszarów dworskich, czyli razem 8·9 blizko 9 jednostek administracyi lokalnej, albo władz administracyjnych terytoryalnych na jednej mili kwadratowej, licząc w to już bezmierne przestrzenie gór, lasów, pustek i nieużytków. Jakkolwiek dużo obszarów dworskich wskutek parcelacyi ubyło, cyfra powyższa jest olbrzymia i na jednej mili rozciągłości wzdłuż granicy państwowej nie można znaleźć z pewnością tylu posterunków straży celnej, jak tu wewnątrz kraju władz administracyjnych. Ale nie dosyć na tem. Dopiero gdy się weźmie pod uwagę okolice, gdzie osady są najwięcej gęste, (niektóre okolice w powiecie krakowskim, wielickim, albo niektóre miejscowości nad brzegami Dunajca, Sanu i Wisłoki), to spotkać można po 15 gmin na mili kwadratowej a obok tego i 10 obszarów dworskich, co czyni razem przeszło 20 okręgów administracyjnych na jednej mili kwadratowej. Podobnie rzecz się ma w powiecie tarnowskim, dąbrowskim, przemyskim,

jasielskim. To dowodzi, do jakiego stopnia rozczłonkowania i rozdrobnienia dochodzą nasze gminy, to wykazuje jaskrawo ich materyalną słabość. Przykładu tak wielkiego rozczłonkowania rzadko gdzie na świecie można spotkać.

Wprawdzie w pobliżu wielkich stolic europejskich, albo w okolicach, które stanowią ognisko produkcyi przemysłowej, lub nad brzegiem spławnych rzek, które od wieków stanowiły główną arteryę międzynarodowej komunikacyi, spotykać można wielką liczbę gmin na mili kwadratowej, (choć i tam liczba ta nie przewyższa zwykle 10), jednakowoż nie trzeba zapominać, że tamtejsze gminy, terrytoryalnie co do rozległości zbliżające się do galicyjskich, pod innymi względami wcale do nich podobne nie są. Choć ta zagraniczna gmina pod Paryżem, Berlinem, Lipskiem lub nad Renem w rozległości swej nie będzie wiele większa od galicyjskiej, albo się jej równa, nie trzeba zapominać, że każda taka gmina zawiera w sobie często milionowe wartości w nieruchomościach i kapitałach, i ma fabryki, pałace, wille, wszelkiego rodzaju zakłady przemysłowe, dużo bogatych i wykształconych ludzi, że każda piędź ziemi przedstawia tam ogromną wartość, żemzatem gminy te, pomimo małej rozległości swej, są ze wszech miar zasobne i silne.

Jakkolwiek zasoby ekonomiczne i rozległość terytoryalna są niezawodnie bardzo ważnym czynnikiem dla ocenienia siły materyalnej pojedynczej gminy, jednakowoż ogólnie przyjętem jest, że dla porównania sił pojedynczej gminy w różnych państwach przyjmuje się zazwyczaj tylko liczbę jej ludności. Do porównywania innych momentów braknie zwykle danych w publikacyach statystycznych. Dlatego chcąc porównywać wielkość gminy galicyjskiej z gminami innych państw europejskich, będziemy przyjmowali za podstawę tylko liczbę mieszkańców gmin.

Według obliczeń Rutowskiego, dokonanych w roku 1888 [1]) na podstawie spisu ludności z roku 1880, wynosiła w Galicyi ludność miast 790.746, ludność miasteczek 462.721,

[1]) *Rocznik statystyki przemysłu i handlu*, wydany przez krajowe biuro statystyczne 1888. Zeszyt IX, str. X.

ludność gmin wiejskich 4,465.100, a ludność obszarów dworskich 240.340 mieszkańców. Ludność zatem przeciętnej gminy wiejskiej wynosiła 754 mieszkańców, a na jeden obszar dworski wypadało w przecięciu 51 osób. W opracowaniu tem jeszcze niedostatecznie ustalonem było, które miejscowości zaliczać należy do miast, a które do miasteczek i stąd daty, dotyczące zaludnienia miast w r. 1880 przewyższają ilość ludności w miastach Galicyi stwierdzoną w roku 1900, gdyż wiele miasteczek liczono w roku 1880 do kategoryi miast. Z tego powodu ilość mieszkańców miast obliczona poniżej według spisu z roku 1900 wypada niżej aniżeli w roku 1880.

Według spisu z roku 1900 [1]) posiadały miasta Lwów (159.877 mieszkańców) i Kraków (91.323 mieszkańców) razem 251.200 mieszkańców; 30 miast większych w Galicyi 478.226 mieszkańców, a więc ogółem miasta większe 729.426 mieszkańców. Na 133 miasteczek (w tem 4 wsi), podlegających ustawie gminnej z r. 1896 przypadało 569.788 mieszkańców, a na 5934 wsi, 121 miasteczek i 17 miast, rządzących się ustawą gminną z r. 1866, przypadało mieszkańców razem 5,740.683.

Na ilość 5934 gmin wiejskich w Galicyi przypadało w r. 1900 z ogólnej ilości 7,315.939 ludności kraju 5,433.516 mieszkańców, czyli na 1 gminę wiejską 917 osób. Do powyższych gmin wiejskich nie liczono 4 większych wsi, podlegających ustawie gminnej z r. 1896.

Ludność 4871 zamieszkałych obszarów wynosiła w Galicyi w r. 1900 — 276.042 osób, czyli przeciętnie przypadało na 1 obszar dworski w całym kraju 57 mieszkańców, na obszar zaś dworski w Galicyi zachodniej 44, a we wschodniej Galicyi 63 mieszkańców.

W stosunku do r. 1880 widzimy w r. 1900 już znaczny wzrost przeciętnej ilości ludności, przypadającej na 1 gminę wiejską. Gdy bowiem w r. 1880 przeciętna ta wynosiła 754

---

[1]) Dr. Z. Pazdro: Zaludnienie gmin i obszarów dworskich w Galicyi na podstawie spisu ludności z roku 1900. *Wiadomości statystyczne o stosunkach kraj.* T. XIX, z. II

mieszkańców, podniosła się ona w r. 1900 o 22%, to jest do ilości 917 mieszkańców na 1 gminę wiejską.

Wzrost ten polega na ogólnym ruchu i przemianie, którym ulegają gminy w Galicyi w ogóle, gminy bowiem drobne, liczące poniżej 500 mieszkańców, znikają ustawicznie i wchodzą w kategoryę gmin o ludności 500—2000 mieszkańców, którego typu gmin w r. 1900 było w Galicyi 61% t. j. 3789.

Według pracy Dra Pazdro: „O zaludnieniu gmin i obszarów dworskich w Galicyi na podstawie spisu ludności z roku 1900 (*Wiadomości statystyczne* tom XIX, zeszyt II) gmin, liczących niżej 500 mieszkańców, było w Galicyi w r. 1869 jeszcze 2571 (t. j. 41% ogółu gmin), obecnie zaś według stanu z r. 1900 było takich gmin tylko 1801 (t. j. 29% ogółu gmin w Galicyi).

Gmin, jak to już powyżej podano, liczących od 500 do 2000 mieszkańców, było w r. 1900 w Galicyi najwięcej, bo 3789 (61% ogółu gmin). a liczących ponad 2000 mieszkańców, było 647 (10% gmin z tego 433 wiejskich, jak przypisek na stronicy 51 wskazuje), czyli o 305 więcej niż w r. 1869, w którym takich gmin było tylko 342.

Mimo postępu na tem polu znajdujemy jednak jeszcze w roku 1900 bardzo wiele gmin w Galicyi o drobnej stosunkowo ilości ludności, które jako samodzielne jednostki administracyjne karłowaty tylko żywot wieść mogą. W r. 1900 bowiem jeszcze 1801 gmin liczyło w Galicyi poniżej 500 mieszkańców, a 2243 gmin od 500—1000 mieszkańców, a więc 4044 gmin czyli $^{2}/_{3}$ wszystkich gmin Galicyi posiadało jeszcze w r. 1900 ludność niższą niż 1000 mieszkańców.

Biorąc pod uwagę w Galicyi same gminy administracyjne bez obszarów dworskich, przypadałoby w r. 1900 przeciętnie na 1 gminę administracyjną 1127 mieszkańców, biorąc zaś w rachubę i obszary dworskie jako jednostki administracyjne w ilości 5527, a wraz z gminami administracyjnemi 11.764 jednostek administracyjnych, to w r. 1900 przeciętnie na jedną z takich jednostek przypada 622, a w r. 1880 543 mieszkańców.

Obliczenia ostatnie wymagają jednak dla wyciągania wniosków ściślejszych badań. Tablica *A)* i *B)*, które się

zamieszcza porównawczo dla wszystkich krajów Austryi podają cyfry, które wprost użyć się nie dadzą, różny jest bowiem ustrój gmin Austryi, a najwięcej przeszkadza w uzyskaniu należytego poglądu na przeciętne zaludnienie jednej gminy administracyjnej nie zawsze ustalona podstawa statystyczna przy spisach, co jako jednostkę spisową uważać należy. Niejednokrotnie bowiem miejscowości różnie bywają oznaczane, wystarczy, gdy się przytoczy, że według spisu z roku 1890 liczono w Galicyi 15.794 odrębnych miejscowości, a w r. 1900 tylko 12.421 czyli o 3373 mniej.

Chcąc mieć dokładny obraz organizacyi gminy galicyjskiej jako jednostki administracyjnej i jej siły, należy ją porównać do gmin administracyjnych w innych krajach przedewszystkiem do gmin w innych prowincyach monarchii, a następnie do gmin, jakie spotykamy w różnych państwach europejskich. Tablice na następnych stronnicach przedstawiają przeciętne daty statystyczne co do rozległości i liczby mieszkańców gminy administracyjnej, tudzież ile osad miejscowych w jej skład wchodzi w pojedynczych krajach koronnych Cislitawii na podstawie szczegółowych obliczeń, dokonanych podług spisu ludności z r. 1880 i z r. 1900.

Przeciętna wielkość jednej gminy administracyjnej jednak niczego nie dowodzi w państwie z tak różnorodnych elementów złożonem jak Austrya. Dużo więcej zasługują na uwagę trzy dość odmienne typy gminy, które spotykamy w południowych, środkowych i północnych prowincyach monarchii. W południowych prowincyach występuje typ większej gminy administracyjnej, zwłaszcza w Istryi i Dalmacyi, gdzie gmina administracyjna wytworzyła się pod wpływem włoskiej organizacyi i włoskich pojęć administracyjnych.

W niemieckich prowincyach Austryi spotykamy już znacznie słabsze gminy co do liczby ludności; ich stosunkowo dość wielka rozległość terrytoryalna jest raczej przypadkową okolicznością i nie wpływa na wzmocienie sił jednostki gminnej, albowiem ma swą przyczynę tylko w topograficznych warunkach ze względu na górzyste położenie

krajów alpejskch. Dopiero w północno-słowiańskich prowincyach monarchii spotykamy największe rozdrobnienie gmin, gdzie też najmniej osad miejscowych wypada na jedną gminę administracyjną i najmniejsza jest cyfra mieszkańców w jednej gminie. Rzecz to tem godniejsza zastanowienia, że w tych krajach niema ani tak wysokich gór, ani takich pustek, jak w krajach alpejskich, a właśnie wysokie góry i puste obszary stoją zazwyczaj na przeszkodzie łączeniu

A[1])

Kraje koronne	Przecietna rozległość gminy w kilom. □	na jedną gminę administracyjną wypada	
		osad miejscowych	mieszkańców
Dolna Austrya	12 15	2·55	1433
Górna Austrya	25 02	13·87	1583
Salcburg	46·16	5·54	1055
Styrya	14·46	2·56	785
Karyntya	48·71	13·94	1645
Kraina	29·06	9·45	1395
Gorycya	21·95	3 71	1587
Istrya	103·21	12·66	6083
Tyrol	29 65	2·08	895
Czechy	7·42	1·89	794
Morawa	7·89	1·19	765
Śląsk	10·46	1·46	1149
Galicya *)	7·15	1 03	543
Bukowina *)	20 10	1.39	1099
Dalmacya	158·42	10·38	5878
Przeciętna wielkość gminy w całem państwie wypada	10·93	2 02	807

[1]) Wyjęte z *Oest. Statistik* 1884, t. V, zeszyt 3, str. 22.

*) Cyfry. odnoszące się do gminy galicyjskiej wypadają dlatego tak nizko, ponieważ przy dokonaniu obliczeń przyjęto za zasadę, że jako gminę należy uznawać każdą jednostkę administracyjną w pojęciu obowiązującej ustawy gminnej, a przeto w Galicyi i na Bukowinie obszary dworskie jako odrębne gminy traktowane.

B) Obliczenia według spisu ludności z r. 1900.

Daty, oprócz zródeł później podanych, wyjęte z LXIII tomu, 1 zeszytu: *Oesterreichische Statist.: Summarische Ergebnisse der Volkszählung.*

Kraj	Powierzchnia w klm.^{2}	Ilość gmin administracyjnych	Ilość miejscowości	Na gminę administracyjną przypada: klm^2 powierz.	miejscowości	ludności
Austrya Dolna	19.823	1.609	4.055	12·32	2·52	1927
Austrya Górna	11·984	502	6.072	23.87	12·09	1614
Salcburg	7·153	155	757	46·15	4·88	1244
Styrya	22.426	1.557	3.833	14·40	2·46	871
Karyntya	10.327	252	2.864	40·98	11·36	1458
Kraina	9.955	359	3.291	27·84	9·17	1415
Tryest z okręgiem	95	1	12	95	12	178599
Gorycya i Gradyska	2.918	141	481	20.69	3·41	1652
Istrya	4 956	54	600	91·78	11·11	6390
Tyrol	26.683	897	1.997	29 75	2·23	951
Ziemia przedarulańska	2.602	102	178	25·51	1·76	1267
Czechy	51.948	7.407	12.820	7·01	1·73	853
Morawy	22.222	2.882	3.324	7·71	1·15	846
Śląsk	5.147	498	697	10·33	1·40	1366
Galicya: gminy admin.	49.326 1)	6.237	12.421	7·90	—	1127
Galicya: obszary dwor.	29.166 1)	5 527 2)*)		5·28	—	3) 50
Galicya: razem	78.492	11.764	12 421	6·67	1·06	622
Bukowina	10.442	533	653	19·59	1·23	1370
Dalmacya	12.835	86	861	149.24	10·01	6904
Razem	300.008	28.801	54.916	10 41	19·06	908

1) Daty wzięte z *Wiadomości statystycz. o stosunkach kraj.*, tom XX, zeszyt 3, str. 9.

2) Daty wzięte z *Wiadomości statystycz. o stosunkach kraj.*, tom XX, zeszyt 2

*) W tem 656 obszarów dworskich niezamieszkałych. Licząc tylko 4871 obszarów dworskich zamieszkałych, przypada na 1 obszar dworski 57 mieszkańców (w r 1890 = 56).

3) Ludność obszarów dworskich wzięta z *Wiadomości statyst. o stosunkach kraj.*, tom XX, zeszyt 2 i wynosi 276.042.

a) Jedna gmina admin. przypada przeciętnie na 12·58 klm^2
b) Jeden obszar dworski przypada przeciętnie na 14.20 klm^2 } w obu wypadkach dzielono *cały obszar kraju* przez *a)* ilość gmin administracyjnych lub *b)* ilość obszarów dworskich.

większej liczby osad w jeden okrąg administracyjny, aby mieszkańcy odległych osad nie byli zbyt oddaleni od siedziby zarządu. Tymczasem w prowincyach północnych spotykamy wprost przeciwne zjawisko: im gęściejsza ludność na jednej mili kwadratowej, tem wieksze rozdrobnienie gmin, tem większa tendencya do tworzenia osobnej gminy z każdej drobnej osady. Najjaskrawszy przykład pod tym względem przedstawiają Czechy, gdzie w porównaniu obliczeń z r. 1869 do r. 1880, przybyło nowych gmin 688, od r. 1880—1890 = 149, a od r. 1890--1900 = 256; następnie Morawy, gdzie między rokiem 1869—1880 przybyło nowych gmin 122, od r. 1880—1890 = 123, natomiast od r. 1890 nastał w tej progressyi znaczący zwrot, gdyż od tego roku do 1900 ubyło w Morawach 55 gmin. W r. 1890 było ich 2937, a w r. 1900 2882. Ten przyrost ilości gmin znaczy, że istniejące dawniej gminy administracyjne, zawierające w sobie kilka osad, rozdzielono na nowe odrębne gminy. Natomiast w prowincyach południowych, gdzie istnieją większe gminy administracyjne, zawierające w sobie znaczniejszą liczbę osad miejscowych, spostrzedz można wprost przeciwne zjawisko, a mianowicie, że liczba gmin maleje. I tak np. w latach 1869—1880 ubyło w tych prowincyach gmin 126, to znaczy, że korzyści tworzenia większych gmin okazały się tak widoczne, że pewną liczbę mniejszych gmin istniejących dawniej jako odrębne jednostki administracyjne, połączono w szersze terytoryalne okręgi.

W Węgrzech [1]) (bez Kroacyi i Slawonii) według spisu ludności z r. 1880 było gmin 12.878, mieszkańców kraju 13,749.603, mieszkańców w jednej gminie 1.066. Według spisu z 31 grudnia 1890 było gmin: 12.687, ogółem mieszkańców cywilnych 15,162.988, przeciętna ludność jednej gminy wynosiła zatem 1.195 mieszkańców. W roku 1900 natomiast było w Węgrzech [1]) (bez Kroacyi i Slawonii) gmin 12.605, ludności cywilnej 16,721.474, a wojska 116.681, ogółem ludności 16.837,255. Na 1 gminę wypadało w tym roku

[1]) *Ungarisches statistisches Handbuch. Neue Folge* IX 1901.

przeciętnie 1.327 mieszkańców. Porównywując wyniki zestawień statystycznych według obliczeń z roku 1880 i 1890, przekonamy się, że liczba mieszkańców jednej gminy podwyższyła się nietylko skutkiem pomnożenia ludności, ale i skutkiem tego, że około 200 gmin ubyło, t. j. że odpowiednią liczbę dawnych gmin połączono w silniejsze jednostki. To samo wzmożenie się przeciętnej ilości mieszkańców na 1 gminę spotykamy w Węgrzech i w r. 1900, który to objaw nie tylko przypisać należy wzrostowi ilości ludności, ale także i dalszemu ubywaniu ilości gmin od r. 1890—1900 o 82. Co się tyczy zaś rozległości, wypada w Węgrzech na jedną gminę 15·8 kilometrów kwadratowych. Gmina węgierska jest więc znacznie większa od naszej, zwłaszcza pod względem terytoryalnej rozciągłości. Przypatrując się jednak bliżej datom statystycznym co do zaludnienia różnych węgierskich gmin, przekonamy się, że i tam znaleźć można bardzo wielkie rozdrobnienie ich. I tak w r. 1890 spotykamy gminy z ludnością poniżej 100 mieszkańców w liczbie 168, od 100—200 m. = 821, od 200—500 mieszkańców w liczbie 3757, od 500—1000 mieszkańców, w liczbie 4008, ogółem gmin niżej 1000 mieszkańców 8754. Natomiast znajdują się także i większe gminy w dość znacznej liczbie, stosunkowo dużo większej niż w Galicyi. Według spisu w r. 1900 spotykamy w Węgrzech również powolne zmniejszanie się ilości gmin małych na korzyść liczby gmin większych, i tak gmin liczących poniżej 100 m. było w r. 1900 tylko 111, gmin liczących poniżej 1000 m. 8324, od 1000—5000 m. = 3926 (w r. 1890 = 3625), a dalej gmin liczących od 5000—10.000 m. = 235 (w r. 1890 = 202), a ponad 10.000 m. = 120 (w r. 1890 = 106).

Cyfry statystyczne o wielkości gminy w państwie niemieckiem nie dają żadnej podstawy do porównawczego badania naszych i niemieckich urządzeń. Już poprzednio zaznaczono, że gmina niemiecka w przecięciu jest jeszcze mniejsza niż austryacka, równie mała jak galicyjska, jeżeli się podobnie, jak to w naszej urzędowej statystyce uczyniono, obszar dworski jako osobną gminną jednostkę uważa. Cyfr, odnoszących się do gminy w Niemczech, nie można jednak

brać za miarę porównawczą dla austryackich i galicyjskich stosunków. Naprzód bowiem w wielu państwach niemieckich nie istnieje analogiczne do naszego pojęcie gminy „politycznej“ i w obliczeniach statystycznych tych państw wykazano nie liczbę gmin politycznych czyli administracyjnych, lecz liczbę gmin miejscowych, podając każdą odrębną miejscowość (Ortschaft) za osobną gminę, choć ona nie stanowi oddzielnej jednostki politycznej w rozumieniu naszych ustaw. To zaś zmienia zupełnie postać rzeczy i wpływa na powiększenie liczby gmin, tudzież na zmniejszenie cyfry ludności i przestrzeni terytoryalnej pojedynczej gminy. W prowincyach zaś, gdzie istnieją gminy okręgowe lub zbiorowe, nie wykazano w ogólnych zestawieniach statystycznych liczby gmin okręgowych lub zbiorowych, lecz liczbę gmin miejscowych, stanowiących tylko cząstkę tamtych. Takie cyfry nie mogą służyć za podstawę do wyrobienia sądu o podziale administracyjnym kraju i o sile jednostki administracyjnej. Nie można też na tej podstawie porównywać stosunków galicyjskich i austryackich z niemieckimi, albowiem cyfry odnoszące się do przestrzeni i liczby ludności gminy przedstawiają obliczenia dwóch różnych jednostek. Gdyby się brało w porównanie dwie wartości różne i na tej podstawie wyciągało dalsze konsekwencye, doszłoby się niewątpliwie do zupełnie mylnych rezultatów, tak samo jak gdyby się porównywało gminę galicyjską do dalmatyńskiej, ale do ocenienia stosunków nie wzięło się pod uwagę liczby gmin administracyjnych Dalmacyi tj. liczby 84 istniejących de facto gmin politycznych w Dalmacyi, lecz liczbę 858, znajdujących się tamże osad miejscowych. Stosunki gminy niemieckiej i dotyczące daty statystyczne nie przedstawiają dla nas zbyt wielkiej wartości ze względu na różnogatunkowość urządzeń wewnętrznych w każdem niemieckiem państewku, każdej niemal prowincyi. Według spisu z roku 1900 (*Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich* 1904) było w Niemczech 76.959 gmin odrębnych i 56,367.178 ludności. Na 1 gminę przypadało przeciętnie 7·03 klm^2 obszaru i 732 mieszkańców. Zaliczając do gmin wiejskich miejscowości liczące poniżej 2.000 mieszkańców,

a do gmin miejskich miejscowości liczące ponad 2000 mieszkańców, było w Niemczech w r. 1900 gmin wiejskich 73.599, a miejskich 3.360. Wśród gmin wiejskich było 16.035 liczących mniej niż 100 m., 41.211 liczących od 100–500 m.; 11.616 liczących od 500—1000 mieszkańców a 4737 gmin liczących od 1000–2000 mieszkańców. Wśród miejscowości zaliczanych do miast 2269 posiadało od 2000—5000 mieszk. 864 od 5–20.000 m, 194 od 20–100.000 m, a 33 ponad 100.000 mieszkańców.

We Francyi, jak to już wykazaliśmy w t. I, istnieje wielkie rozdrobnienie gmin. Gmin ogółem w roku 1901 jest 36.192. Przeciętna ludność jednej gminy wynosi 1076 [1]) m. Cyfra ta nie daje miary zaludnienia gminy wiejskiej, albowiem na otrzymanie tej cyfry, jako przeciętnej, składa się i ludność miast, a jak to powszechnie w ostatnich czasach skonstatowanem, ludność miast rośnie olbrzymio, we Francyi zaś wzrost ten ludności miejskiej kosztem zaludnienia wsi jest jeszcze większy niż gdziekolwiek. Wykazana jednak cyfra gmin przedstawia niewątpliwie taką liczbę jednostek administracyjnych, a nie osad miejscowych lub kolonij. Francuskie prawo nie czyni zresztą różnicy między gminą miejską a wiejską; w praktyce administracyjnej uważają jednak gminy powyżej 2000 mieszkańców za miejskie, a gminy z mniejszą ludnością jako gminy wiejskie. Chcąc dać obraz rozdrobnienia tych ostatnich przytaczamy następujące cyfry.

W roku 1901 było we Francyi gmin liczących:

Mieszkańców:	Gmin
poniżej 100	1.116
w tem poniżej 50	137
od 100 do 200	4.456
„ 200 „ 300	5.145
„ 300 „ 400	4.280
„ 400 „ 500	3.474
„ 500 „ 1000	9.836
„ 1000 „ 2000	5.183

[1]) Porów. *Statistique générale de la France. Annuaire Statistique Vingt. deuxiéme volume* — 1902.

W Belgii [1]) gmin ogółem jest 2.622, przeciętna rozległość wynosi 11·23 klm.□ a liczba mieszkańców jednej gminy 2.664. Na tę cyfrę wpływa także wielka aglomeracya ludności w większych miastach.

W Belgii istnieje gmin o ludności

Mieszkańców:				Gmin:
od 25.000	do 10.000	. . . .		26
„ 10.000	„ 20.000	. . . .		69
„ 5.000	„ 10.000	. . . .		145
„ 2.000	„ 5.000	. . . .		505
„ 1.000	„ 2.000	. . . .		711
„ 500	„ 1.000	. . . .		715
„ 300	„ 500	. . . .		307
„ 100	„ 300	. . . .		144

Z tego widzimy, że w Belgii wprawdzie rozdrobnienie gmin jest dość znaczne, ale o wiele mniejsze niż we Francyi, a nawet w Węgrzech i że stosunkowo liczba gmin poniżej 500 mieszkańców jest bardzo mała, kiedy przeciwnie połowa całej liczby gmin francuskich nie liczy 500 mieszkańców.

W Szwajcaryi istnieje 3.024 gmin; na jedną gminę wypada 13·34 kilometrów kwadratowych i 1.099 mieszkańców. Wdawać się w ocenienie bliższych szczegółów statystycznych o gminie szwajcarskiej nie prowadziłoby nas do celu, ze względu na wyjątkowe topograficzne i wyjątkowe pod każdym innym względem położenie i stosunki Szwajcaryi.

We Włoszech spotykamy zupełnie odmienny typ gminy. Widzimy tam organizacyę w całem znaczeniu tego słowa gminy administracyjnej, którą Włosi z właściwym sobie zmysłem rządzenia potrafili najpierwsi zaprowadzić u siebie. W całem królestwie włoskiem jest gmin ogółem tylko 8258 [2]) a ludność jednej gminy wynosi w przybliżeniu 3700 mieszkańców.

---

[1]) *Annuaire Statistico de la Belgique Bruxelles* 1905 Tom XXXV, str. 35.

[2]) *Annuario statistico italiano* 1895.

Rząd włoski zwrócił mianowicie oddawna uwagę na wadliwości i niedostatki administracyi zbyt małych gmin, dlatego już w r. 1860 liczba gmin poniżej 300 mieszkańców wynosiła zaledwie tylko 222[1]); w r. 1880 = 220, a od tego czasu ciągle maleje, albowiem administracya państwa pracuje nad tem, aby drobne gminy znosić i do sąsiednich wcielać. Na tej drodze trudno jest jednak postępować bezwzględnie i niepodobieństwem jest ze względów topograficznych znosić we Włoszech wszelkie maleńkie gminy, ponieważ gminy odosobnione, znajdujące się bądź to na wysepkach morskich, bądź w odludnych górach, nie mogą być połączone z innemi i muszą pozostać odrębnemi jednostkami.

Ogółem było w roku 1880 w całych Włoszech wedle ludności obecnej w czasie spisu gmin liczących

Mieszkańców:	Gmin:
poniżej 100	5
od 100 do 200	61
„ 200 „ 300	154
„ 300 „ 400	202
„ 400 „ 500	269
„ 500 „ 1000	1332
poniżej 1000 liczyło razem . .	2029

Pozatem wykazują Włochy największą ilość gdyż
5.037 gmin liczących od 1.000 do 5 000 mieszkańców;
799 „ „ „ 5.000 „ 10.000 „
a 393 gmin liczących ponad . . . 10.000 mieszkańców.

W Królestwie Polskiem komisya urządzająca stworzyła na zasadach ukazu z 1864 bardzo wielkie jednostki gminne. W chwili wprowadzenia obowiązującej ustawy gminnej było w Królestwie 3.083 gmin. Komitet urządzający zmniejszył ją na 1.339[2]). Prawo obowiązujące czyni różnice między gminą wiejską i miejską, wykazy statystyczne osobno podają cyfry

[1]) *Annuairo statist. ital.* 1884 str. 29.
[2]) Zob. Godlewski, Stosunki w gminie, Biblioteka warszawska, czerwiec 1905.

zaludnienia gmin wiejskich i miejskich. Ogół ludności w Królestwie Polskiem wynosił w r. 1890: 8,256,562 mieszkańców, zamieszkałych w 114 miastach i 1286 gminach wiejskich [1]). W r. 1905 liczyło Król. Polskie w 10 gub. już 11,312.275 mieszkanców, a w 1906 r. 11,370.444 mieszkańców, osiedlonych w 1284 gminach admin. i 115 miastach [2]). Przeciętna cyfra zaludnienia jednej gminy wiejskiej wynosiła w 1890 r. 5.281 mieszkańców. Przeciętna ludność jednej gminy wiejskiej jest zatem ogromna, tak wielka, jakiej w żadnym innym kraju środkowej Europy nie spotykamy z wyjątkiem Istryi i Dalmacyi. Cyfra ta jednak dotycząca Królestwa Polskiego, o tyle większe ma znaczenie, że odnosi się tylko do ludności gmin wiejskich, kiedy na wypadkową cyfrę przeciętnego zaludnienia gmin dalmatyńskich wpływa także ludność gmin miejskich. Cyfra przeciętnego zaludnienia gmin wiejskich w pojedynczych guberniach Królestwa nie różni się wiele od siebie. Przeciętna ludność jednej gminy najwyższa jest w gubernii łomżyńskiej i wynosi 6518 m. na gminę, potem w lubelskiej, gdzie wynosi 6017, najniższa w gubernii siedleckiej, gdzie wynosi 4148.

W Królestwie Polskiem nie spotykamy też zbyt jaskrawych różnic co do wielkości pojedynczych gmin, ani także rażących przykładów istnienia maleńkich gmin obok wielkich, jak w Galicyi, na Węgrzech lub we Francyi. Owszem, tam wszystkie gminy są dosyć równomiernie i proporcyonalnie w myśl przewodniej zasady w danej organizacyi gminnej rozgraniczone. Nadzwyczaj znaczącym pod tym względem jest fakt, że gmin poniżej 2.000, wyraźnie: dwóch tysięcy ludności było w r. 1890 w kraju tylko dziewięć [3]), kiedy gdzieindziej gmin poniżej dwustu ludności na setki liczyć można.

[1]) *Sostojanie nasielenia. Trudy warsz. stat. kom.* Zeszyt III. Warszawa 1890 str. 165.

[2]) *Trudy warsz. stat. komit.* Zeszyt XXVI. *Naselenia desiaty gubernii carstwa polscago w 1906 godec. Rost'naselenia za 90 liet.* 1816 - 1906.

[3]) *Sostojanie nasielenia Trudy warsz. stat. kom.* Zeszyt III. Warszawa 1890 str. 178.

W roku 1906 było w Królestwie Polskiem gmin adm. liczących

Mieszkańców:	Gmin:
od 1 do 2.000	2
„ 2 „ 3.000	32
„ 3 „ 4.000	101
„ 4 „ 5.000	212
„ 5 „ 6.000	241
„ 6 „ 7.000	222
„ 7 „ 8.000	179
„ 8 „ 9.000	128
„ 9 „ 10.000	95
„ 10 „ 20.000	162
ponad 20.000	25
	1.399

w tem 1.284 wiejskich gmin, 115 miast.

W Rosyi istnieją jeszcze większe gminy niż w Królestwie Polskiem, mające jeszcze większą ludność, a zwłaszcza o wiele większą przestrzeń terytoryalną. Musimy poprzestać tylko na zaznaczeniu tego faktu, a nie wdawać się w ocenienie dat statystycznych przeciętnej gminy rosyjskiej, lub przeciwstawienie tych dat cyfrom, odnoszącym się do francuskich, niemieckich lub nawet naszych stosunków, ponieważ to prowadziłoby do zbyt szczegółowych obliczeń i uwag. Na obliczenie cyfry przeciętnej w tak olbrzymiem państwie jak Rosya, która tworzy sama w sobie jakby oddzielną część świata, składają się cyfry przestrzeni i ludności najrozmaitszych gmin, począwszy od bezmiernych pustek nad morzem lodowatem, aż do południowych i wschodnich stepów, tak, że otrzymuje się jako wypadkowe takie cyfry, którym odpowiedniego liczebnego równoważnika do naszych i wogóle środkowo europejskich stosunków znaleźć niepodobna [1]). To samo tyczy się do pewnego stopnia zarówno Szwecyi i Norwegii.

[1]) Interesującemi mogłyby być tylko daty statystyczne, odnoszące się do pojedynczych gubernij rosyskich. Zbyt wielka jednak jest liczba tych gubernij i zbyt wielka rozmaitość urządzeń, wymagających koniecznie pewnych objaśnień, bo bez tych objaśnień cyfry same nie mają znaczenia, aby można na tem miejscu podawać szczegóły. Wy-

Gmina austryacka w ogólności, a w szczególności gmina galicyjska jest pod względem liczby ludności najwięcej podobną do gminy francuskiej i do gminy pruskiej, a nawet tę ostatnią liczbą mieszkańców swych znacznie przewyższa. Możnaby stąd sądzić, że skoro przeciętna jednostka gminna we Francyi i Prusiech jest pod względem sił materyalnych równie słabą jak w Galicyi, przeto nie należałoby występować z zarzutem przeciw dzisiejszej organizacyi gminnej w Galicyi, nie należałoby zwłaszcza upatrywać błędu zasadniczego w zbyt słabym organizmie naszej gminy, kiedy w państwach, stojących na najwyższym szczeblu urządzeń administracyjnych taką samą znajdujemy jednostkę.

W literaturze naszej dość często spotkać się można z tem zdaniem, zwłaszcza u pisarzy, którzy opierają swe wywody tylko na porównawczem zestawieniu cyfr statystycznych, a nie badają natury i sposobu działania instytucyj administracyjnych. Nie występują oni wprost z tym zarzutem, ale dają niejako do poznania, że usiłowanie utworzenia gminy zbiorowej jest zbyteczne, ponieważ niższość i wadliwości naszej gminy (które zresztą najzupełniej przyznają) polegają ich zdaniem tylko na tem, że u nas jest niższy stopień oświaty u ludzi i że obszar dworski jest oddzielony od gminy. W dalszej konsekwencyi zdają się przypuszczać, że gdyby poziom oświaty się podniósł i obszar dworski został wcielony do gminy, to i u nas stosunki gminne same przez się, bez innych zmian w organicznej budowie gminy, mogłyby się poprawić, skoro w zachodniej i środkowej Europie istnieją

---

starczy zauważyć, że na Litwie, Białorusi i w Kurlandyi jest mniej więcej odmienny typ, w południowo zachodnich guberniach, na Ukrainie, Wołyniu i Podolu znowu inny typ urządzeń, gminy te jednak co do materyalnych sił wewnętrznych, przypominają nieco gminy Królestwa Polskiego, albowiem pomimo znacznie mniej gęstego zaludnienia i odmiennych warunków gleby, miały dość zbliżone warunki kolonizacyi. Wielko-rosyjskie zaś gminy tworzą przeważnie zupełnie odrębny typ wielkich rzadko rozsianych, bardzo ludnych gmin, nietylko administracyjnych, ale gmin czyli osad miejscowych, chociaż i w wielko rosyjskich środkowych guberniach, znajdują się także malutkie drobne wioski, dawniejsze futory jedno lub kilko zagrodowe a później rozrodzone kolonie, które jednak nigdy oddzielnej gminy administracyjnej dla siebie nie tworzą.

małe i słabe gminy. Kwestya podniesienia oświaty i połączenia obszarów dworskich, do czego przywiązujemy zresztą bardzo wielkie znaczenie, jako niewątpliwie do środków naprawy stosunków gminnych, omawianą jest na innem miejscu. Tutaj chcemy tylko zastanowić się nad warunkami materyalnej budowy gminy galicyjskiej, aby wykazać jej bezsilność, jako główny błąd istniejącej organizacyi. Przykład zaś Francyi i Prus i porównanie naszej gminy do tamtejszych niczego nie dowodzi, bo ci, co nam ten przykład stawiają przed oczy, zapominają chyba, jak odmienne są inne warunki urządzeń administracyjnych, jak różna jest natura cała i zasadnicze prawne pojęcia o stanowisku i zadaniach gminy według obowiązujących ustaw w Austryi, a we Francyi i w Prusiech.

O stosunkach w Prusiech była już mowa w poprzedzającym rozdziale. Charakterystyką tego stosunku jest antyteza osady miejscowej i gminy administracyjnej. Tylko bardzo powierzchowne badanie rzeczy może wyciągać daleko sięgające wnioski stąd, że statystyka pruska wykazuje olbrzymią liczbę (24.453) gmin w siedmiu wschodnich prowincyach Prus, których wielka część ma minimalną ilość mieszkańców [1]). Są to po prostu przysiółki i osady, nie będące jednostkami administracyjnemi.

Bliższego wyjaśnienia wymagają stosunki we Francyi, albowiem one dostarczają przeciwnikom gmin zbiorowych argumentów *contra*. Będziemy się jednak starali wykazać, że argumenta te nie są trafne, bo nie uwydatniają różnicy, jaka zachodzi między austryackim a francuskim systemem urządzeń administracyjnych, o której już w tomie I. str. 97. mówiliśmy. Gmina francuska jest zawsze tylko poddziałem administracyjnym państwa, najważniejsze zadania wykonania ustaw w związkach lokalnych spoczywają na barkach państwa i w ręku jego organów.

---

[1]) Ankieta przeprowadzona przez rząd pruski przed wydaniem ustawy gminnej z 3 lipca 1891 wykazała naprzykład, że w roku 1894 istniało w Prusiech 1154 osad z ludnością poniżej 50, 3143 osad liczących 51—100, 3160 osad liczących 100 do 150 mieszkańców! Osady te tylko *abusive* noszą miano gmin.

We Francyi z jednej strony wszystko, co tylko ma ważniejsze znaczenie w administracyi lokalnej, w szczególności cały dział policyi miejscowej, jest w ręku organów państwa, z drugiej strony państwo miesza się ciągle do spraw czysto komunalnych, do tego co w naszem rozumieniu tworzy najściślejszy własny zakres uprawnień gminy, już nie jako organu administracyi, ale jako korporacyi publicznej i osoby moralnej. Najjaskrawszy przykład tego stanu rzeczy, stanowi fakt, że większa część gmin francuskich odbiera z prefektury swój budżet, z góry w urzędzie państwa sporządzony, w najdrobniejszych szczegółach opracowany i do miejscowych warunków zastosowany. Państwo, jak słusznie mówi Taine jest przedsiębiorcą, który dostarcza wszystkiego, czego tylko życie społeczne w lokalnych związkach potrzebuje i państwo zarazem wszystko reguluje i wykonywa. W takich warunkach nic dziwnego, że różne niedostatki i ujemne strony, które wszędzie i zawsze wypływają ze zbyt wielkiego rozdrobnienia gmin i są nieodłącznem następstwem zanadto słabej organizacyi pojedynczej gminy, we Francyi mniej dają się uczuć niż gdziekolwiek, albowiem ciężar zadań publicznych nie spoczywa na gminie, lecz na państwie, a zadanie to wykonywa silna, zcentralizowana, do doskonałości energii i prostoty doprowadzona maszynerya administracyi państwowej.

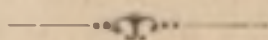
Przyjrzawszy się tej zasadniczej różnicy w urządzeniach francuskiej i naszej gminy, można dopiero postawić między niemi paralelę i wtedy dopiero można powoływać się na podobną pozornie materyalną siłę jednej i drugiej gminy. Odmienny system urządzenia obu tych gmin możnaby porównać do dwóch odmiennych sposobów oświetlania ulic, placów i budowli publicznych w mieście. System francuski podobny jest do systemu oświetlenia centralnego, który rozprowadza wszędzie motor światła, gazu czy elektryczności. Jeżeli przytem prywatne strony zapalają sobie i utrzymują swoje lampy i świece, natenczas w tych punktach będzie jaśniej, gdzie będzie więcej tych lamp i świec. Ale choćby i tych prywatnych miejscowych lamp nie było, zawsze światło

będzie dostateczne z centralnych motorów pochodzące, choćby zaś prywatne miejscowe lampy i światełka gasły, zawsze jeszcze będzie na placach i ulicach widno od lamp publicznych. Przeciwnie, nasz system urządzeń gminnych podobny jest do takiego systemu oświetlenia, który na niektórych oddalonych od siebie najważniejszych centralnych miejscach ruchu utrzymuje stałe, jednakowo silne światło latarni publicznych kosztem państwa, ale oświetlenie wszystkich innych placów i ulic pozostawia tylko właścicielom domów w ten sposób, że na każdego właściciela nakłada obowiązek, aby przed swoim domem własnym kosztem światło, na jakie go stać, utrzymywał. To też ciemności u nas panują w stosunkach gminnych, o czem się na każdym kroku łatwo można przekonać, a promień światła administracyi ze zbyt oddalonych centralnych punktów powiatowych nie może tam ciągle dochodzić i zaledwie kiedy niekiedy, na chwilę, w bladem odbiciu się ukaże.

Zresztą nie trzeba i o tem zapominać, że choć we Francyi niedostatki i wadliwości płynące z rozdrobnienia gmin, są znacznie mniejsze niż gdzieindziej, że choć tam cały prawie ciężar administracyi spoczywa na organach państwa a nie na sprężynach samorządu lokalnego, przecież i tam niedostatki te i wadliwości dość wyraźnie czuć się dają. W całej naukowej literaturze francuskiej spotykać można mnóstwo zarzutów i narzekań z tego powodu, że przyjęto zbyt małą i słabą jednostkę terytoryalną jako gminę. Między wielu pisarzami warto zacytować zdanie jednego z najgłośniejszych, Odilon Barrot, który utrzymuje [1]), że nadmierne rozdrobnienie gmin jest główną przyczyną upadku samorządu lokalnego i bezwładności gmin we Francyi. Autor ten przemawia też za tem, aby większą liczbę gmin łączyć w jedną zbiorową całość, popiera urządzenia kantonalne i chciałby z kantonu utworzyć jednostkę organiczną w ten sposób, aby kanton przestał być tylko podziałem administracyi, lecz żeby tworzył związek organiczny jako organ samorządu lokalnego,

[1]) W dziele: *De la centralisation et de ses effets.*

mający swą reprezentacyę komunalną, a zarazem jako najniższa jednostka administracyi państwa, czyli żeby kanton tworzył taki organizm, który w naszym pojęciu odpowiada gminie zbiorowej. Myśli tego autora, za któremi i kilku innych znamienitszych pisarzy występowało, nie zostały urzeczywistnione. Możnaby przeciw nim wystąpić ze słusznym zarzutem, że ten kierunek popada w drugi wprost przeciwny błąd, że jest znów egzageracya drugiej ostateczności, albowiem tworzy gminy zanadto wielkie. Jakkolwiek dawne projekty Odilon-Barrot'a nie zostały urzeczywistnione, skutkiem rozdrobnienia gmin, kanton samą siłą rzeczy nabiera coraz więcej znaczenia w administracyi i chociaż nie jest jednostką organiczną, bardzo wiele czynności administracyi, przypadających właściwie gminom, przelanych zostało na kantony. I tak wszystkie czynności wojskowe, wszystkie czynności *de l' enregistrement* prowadzone są i załatwiane przez administracyę państwa nie według podziału na gminy, ale według podziału na kantony. Gdy zresztą tylko bardzo duże gminy mają osobny komisaryat policyi, a z mniejszych gmin zwykle po kilka lub kilkanaście należy do rejonu jednego komisarza policyi, przeto i sprawy policyi miejscowej wykonywane są w ogólności w większych okręgach niż pojedyncza jednostka gminna. To wszystko dowodzi, że sama natura czynności administracyjnych nie znosi zbyt wielkiego rozdrobnienia gmin administracyjnych i że tam, gdzie ono istnieje, sama siła rzeczy przenosi zadania administracyi lokalnej na jakieś większe i silniejsze organizmy.



ROZDZIAŁ III.

Poruczony zakres działania gminy.

I.

Czynności tego zakresu.

Podział zakresu działania gminy na własny i poruczony jest jedną z głównych podstaw nietylko wszelkich urządzeń naszej gminy, ale też i jej administracyjnych funkcyj. Podział ten, jak wykazaliśmy na innem miejscu, odpowiada przedkonstytucyjnym jeszcze pojęciom prawnym i dążeniom społecznym. Wytworzył się w epoce, kiedy wrzała walka z wszechwładzą biurokracyi, kiedy ciągle rozróżniano i przeciwstawiano sobie z jednej strony interesa społeczeństwa, a z drugiej interesa państwa, reprezentowane przez rząd, kiedy państwowym był tylko organ rządowy, a zakres działania państwa zakresem c. k. urzędu. Ówczesny proces ewolucyi państwowej zakończył się już dawno z tym wynikiem, że prawodawca podzielił zakres administracyi publicznej na dwie sfery działania: jedną obdarzył rząd, a drugą społeczeństwo w jego związkach i reprezentacyach komunalnych.

Teoretycznie podział ten jest — jak to wykazaliśmy także w tomie I, str. 314, 321 — błędnym, odpowiada rozpowszechnionym swego czasu, a mylnym i przestarzałym już dziś pojęciom o autonomii jako *Abwehr gegen den Staat*, a sprzeciwia się kardynalnym zasadom samorządu, czyli udziału społeczeństwa w rządzie, wykonywaniu zadań publicznych, zadań państwowej administracyi przez obywateli. Z chwilą, gdy nowsze pojęcia prawne rozpowszechniły się, gdy ustawy konstytucyjne przeniknęły społeczeństwo, podział ten sam przez się stracił na znaczeniu. W Anglii nigdy nie odmawiano instytucyom samorządu charakteru państwowych władz, tak samo rzecz się ma w Niemczech, Prusiech, Szwajcaryi i Belgii, podobnie jak nawet u nas już dziś nikomu na myśl nie przyjdzie zaprzeczać sądom przysięgłych charakteru instytucyj państwowych dlatego, że w nich zasiadają reprezentanci społeczeństwa. Znaczenie tego podziału

zatem samo przez się upada z rozwojem pojęć prawnych. To też widzimy, że on nietylko w nowszej literaturze naukowej, ale w nowszem ustawodawstwie gminnem coraz mniejszą odgrywa rolę i powoli zanika, czego dowodem są ostatnie ustawy gminne w różnych państwach niemieckich, gdzie dawniej taki podział istniał, a dziś słabe już tylko odnaleźć można po nim reminiscencye.

Praktycznie podział ten jest także błędem, albowiem, ściśle rzecz biorąc, przekonać się można, że każda prawie sprawa administracyi lokalnej należy potrochu do własnego, potrochu do poruczonego zakresu działania[1]). Skoro zatem jedne i te same sprawy należą do jednego i drugiego zakresu, zatem właściwie podział na dwa zakresy jest fałszywy, czyli nie powinien istnieć.

Ponieważ jednak podział ten został przez ustawodawstwo uznany, determinuje pojęcia prawne we wszystkich stosunkach administracyi rządowej i autonomicznej, tudzież zakreśla linię demarkacyjną funkcyj i kompetencyi władz, przeto roztrząsając rzeczywiste zjawiska w dzisiejszem życiu gminnem w Galicyi i ich przyczynowy związek z daną organizacyą prawną, musimy się tego podziału trzymać.

Rozpoczynamy rzecz od poruczonego zakresu działania, albowiem z punktu widzenia prawa publicznego obejmuje on szersze i ważniejsze zadania administracyi publicznej, podczas gdy zakres własny odnosi się do szczuplejszej sfery zadań administracyi miejscowej.

Poruczony zakres działania gminy obejmuje „jej obowiązek do współdziałania w sprawach publicznej administracyi“ (§ 28) czyli trzymając się podziału na dwie sfery administracyi: rządową i autonomiczną, obejmuje obowiązek współdziałania w sferze rządowej [2]) i wspierania czynności urzędów

---

[1]) Porównaj mowę ministra Bienertha w parlamencie austryackim dnia 18 września 1906. *Przypisek wydawcy.*

[2]) Dla większej przejrzystości bierzemy w tem miejscu tę tylko stronę kwestyi pod uwagę; zaznaczamy jednak, że „administracyą publiczną“ jest także administracya związków autonomicznych, a więc współudział także w tej ostatniej administracyi musi być uważany jako należący do poruczonego zakresu działania gminy.

państwowych. Ustawa nie wylicza bliżej tych obowiązków i wyliczać je także byłoby zbyt trudno, ponieważ one wynikają nie z jednej ustawy gminnej, ale ze wszystkich obowiązujących ustaw i rozporządzeń administracyjnych. Skoro jednak w poprzedzającym paragrafie (27 ust. gm.) wymienione są główne zadania gminy w zakresie samodzielnej, czyli autonomicznej administracyi, przeto widoczna, co według prawodawcy nie leży w zakresie poruczonym. Otóż z tego punktu widzenia sądzić można, że zakres poruczony nie obejmuje najważniejszego działu administracyi lokalnej, który się mieści w obrębie zadań policyi miejscowej. W § 27 zaliczono wyraźnie wszelkie sprawy policyi miejscowej do samoistnego zakresu działania gminy, albowiem chciano ten zakres jak najwięcej rozszerzyć i władzę policyjną uczynić „własną“ sprawą gminy, niezależną od rządowego mandatu. Tymczasem było to naturze rzeczy i naturze urządzeń administracyjnych przeciwnem, gdyż z atrybucyami prewencyjnej policyjnej władzy połączone są ściśle atrybucye dyscyplinarnej i karnej policyi; jakakolwiek zaś jurysdykcya karna według zasad nowoczesnego prawa państwowego i w duchu naszej konstytucyi może być tylko w imię państwa i z ramienia państwa wykonywaną. Stąd też wynikła niekonsekwencya, że wprawdzie sprawy policyi miejscowej należą do własnego zakresu działania, ale wykonywanie tej policyi, t. j. wydawanie orzeczeń karno-policyjnych należy już do poruczonego zakresu działania. Obowiązujące rozporządzenie min.[1]) stanowi wyraźnie, że wszelkie sprawy karno-policyjne i juryzdykcya karna w gminach należą wyłącznie do poruczonego zakresu działania. Nie ma pod tym względem najmniejszej wątpliwości i wszyscy autorowie na to się zgadzają, że juryzdykcya karna gminy należy niewątpliwie do poruczonego zakresu[2]). Jest to więc sprzeczność w zapatry-

[1]) Z 8 maja 1868 l. 5133.

[2]) Skoro jednak jest tu widoczna sprzeczność, przeto niektórzy z nich starają się to tak wytłumaczyć, że wykonywanie juryzdykcyi karnej należy do obowiązków gminy, przekazanych gminie ustawami, ponieważ ustawa gm. obowiązek ten na gminę w § 60 nałożyła. W takim jednak razie wszystkie zadania wytknięte gminie gdziekolwiek

waniach ustawodawcy, jedna z wielu sprzeczności, które w kwestyi podziału zadań gminy na dwa zakresy działania spotykamy. Ta jednak jest ważniejsza od innych, albowiem ma nieobliczalne konsekwencye w stosunkach praktycznych administracyi naszego kraju.

Dlatego nie wahamy się na tem miejscu t. j. na samym wstępie uwag nad poruczonym zakresem działania gminy zaznaczyć, że jednym z największych błędów ustawy jest, że zaliczyła sprawy policyi miejscowej do własnego, a nie do poruczonego zakresu działania, t. j. do tego zakresu, nad którym administracya państwa nietylko ma czuwać, ale i musi, w razie potrzeby, własnymi organami te agendy wykonać.

W tem leży przyczyna faktu, że zadania policyi miejscowej są w gminie zupełnie niewykonane, a administracya państwa prawie obojętnie na to spogląda. Władz rządowych obowiązkiem jest wkroczyć dopiero wówczas, gdy organa gminne juryzdykcyę karną w sposób niewłaściwy wykonały; póki zaś władze gminne zadań policyi miejscowej nie zaczęły wykonywać, póki nie objawiają żadnej działalności na tem polu, dopóty na ingerencyę władz administracyi rządowej nie ma miejsca, dopóty zaniedbanie zadań porządku i policyi miejscowej przez gminę może być administracyi rządowej w myśl teoryi ustawowej obojętnem, bo tem się zajmować mają tylko czynniki autonomiczne. Czy można wynaleźć większą niedorzeczność jak to, że władzom państwowym obojętnem ma być zaniedbanie porządku publicznego i niewykonanie funkcyj policyi miejscowej? Czy ta zasada wynikająca jako logiczna konsekwencya odnośnych postanowień ustawy gminnej nie sprzeciwia się wszelkim innym ustawom i przepisom o organizacyi władz administracyi rządowej i celowi jej działalności? A jednak niewątpliwie zasada ta

---

w ustawie gminnej, należałyby do poruczonego zakresu działania z tego powodu, że „obowiązująca ustawa je gminie przekazała“, a zatem i te, które ustawa i w § 27 jako „własne“ wylicza i gminie do spełnienia „przekazuje“. W ten sposób zaś otrzymalibyśmy tylko jeden zakres i wszystkie własne zadania należałyby do poruczonego, co się oczywiście sprzeciwia ustawie.

wywarła swój skutek w rozwoju stosunków praktycznych, albowiem zadania policyi miejscowej są u nas gorzej wykonywane niż w innych krajach cywilizowanych, a władze rządowe za mało się o to troszczą. Przedewszystkiem za mało starają się zaradzić złemu w drodze ulepszeń administracyjnych lub reform prawnych i nigdy nie wystąpiły z własną inicyatywą w tym względzie lub z projektem zmiany ustawy, bo właściwie i troska w tej mierze należy w pierwszym rzędzie do władz autonomicznych. Władze państwowe dopiero wtedy są kompetentne, kiedy zaszedł jakiś wyjątkowy — w naszych stosunkach galicyjskich — wypadek, że władza gminna gdzieś pewien przepis policyi miejscowej wykonała i ukarała kogoś; wówczas dopiero starostwo musi się w to wmieszać i rozpatrywać, jeżeli rekurs wniesiono, czy orzeczenie było słusznem lub niesłusznem.

Jakkolwiek zasada, że policya miejscowa należy do własnego zakresu działania gminy, przyjętą jest z ustawy państwowej do wszystkich ustaw krajowych prowincyj austryackich, jednakowoż w naszych urządzeniach galicyjskich jest ona większym błędem niż gdzieindziej. Stosunki bowiem administracyjne przedstawiają cały łańcuch przyczyn i związków, łączących się ciągle ze sobą i zależnych nawet w najdalszych lokalnych funkcyach od działalności wyższych władz. Nie dadzą się nigdy odosobnić i zamknąć w ciasnych ramach pewnej jednostki gminnej, podobnie jak chemik musi zamykać różne płyny w swej retorcie. W innych prowincyach, z wyjątkiem Czech i Styryi [1]) nie istnieją rady powiatowe,

[1]) W Czechach cały szereg okoliczności, przedewszystkiem wysoki stopień zamożności i oświaty w gminie wpływa na energiczniejsze wykonywanie zadań policyi miejscowej. W Styryi zaś wydaną została ustawa krajowa która — jak to w tomie I str. 348 wykazaliśmy — wszystkie sprawy policyi miejscowej oddaje pod rozstrzygnięcie w drugiej instancyi władzy rządowej. Podczas gdy galicyjska reprezentacya krajowa ustawicznie dążyła do rozszerzenia kompetencyi władz autonomicznych w sprawach gminnych — zobacz jednak następny przypisek, — w Styryi kompetencyę tę przed 31 laty dobrowolnie ścieśniono, a rezultat okazał, że rząd autonomii gminy styryjskiej w niczem nie ukrócił, ale umiał w niej zaprowadzić wzorowy porządek i stan kulturalny podnieść.

zatem nadzór nad wykonaniem zadań własnego zakresu działania przez gminę a przeto i policyi miejscowej przypada z konieczności w praktyce starostwom, które też dopilnowują, aby gminy te zadania spełniły. U nas zaś należy to do reprezentacyj powiatowych, które jako ciała zbiorowe nadzoru tego wykonywać nie potrafią, a jako organa nie mające egzekutywy w danym wypadku ani gminy wesprzeć, ani spełnienia tych zadań na siebie przyjąć nie mogą.

W Niemczech kwestya ta, czy wszelkie zadania policyi, a zatem i policyę miejscową należy uznać za nieodłączną atrybucyę władz państwowych, roztrząsaną była wielokrotnie w literaturze prawniczej i najznakomitsi uczeni, stający w swych pismach w obronie swobód obywatelskich i najszerszej samodzielności społecznej, nie wahali się rozwiązywać jej twierdząco, czemu też dano wyraz w nowej organizacyi samorządnej postanowieniem § 46: *„die Polizeigewalt wird im Namen des Königs ausgeübt"*, t. j. w imię głowy państwa. Ze stanowiska prawa francuskiego nawet na myśl nikomu nie przyjdzie, aby mogło być inaczej. Tu tkwi zatem jeden z ważniejszych błędów organizacyi prawnej gminy galicyjskiej, który koniecznie naprawić należy, jakąkolwiekby zresztą formę i ramy organizacya tejże gminy w przyszłości przyjąć miała. Charakterystyczną jest zresztą rzeczą, że nawet w łonie reprezentacyi kraju, t. j. Wydziału krajowego, a zatem czynnika, stojącego zawsze na stanowisku dążącem nie do uszczuplenia, lecz do rozszerzenia ram autonomii i sfery działania władz autonomicznych, niejednokrotnie przebijało zapatrywanie, że niewłaściwem było włączenie spraw policyi miejscowej do własnej atrybucyi spraw gminnych a wykluczenie ze sfery administracyi rządowej [1]).

---

[1]) Zapatrywanie to było, jak zwykle u nas, wypowiedziane w sposób chwiejny, po gospodarsku, bez dotarcia do jądra sprawy. Jednakowoż z tego względu zasługuje ono na uwagę, że raz doprowadziło Wydział krajowy aż do przedłożenia Sejmowi umotywowanego wniosku, ażeby, zanim reforma gminna i reforma władz autonomicznych zostaną przeprowadzone na szerszą skalę, odjąć gminom wykonywanie zadań policyi miejscowej i utworzyć w tym celu osobne

Zaznaczywszy jaką czynność administracyjną wyjęto z poruczonego zakresu gminy, przejść należy do tych, które według obowiązujących przepisów należą do tego zakresu, a zatem do tych czynności, które gmina spełnia w charakterze najniższego organu w maszynie administracyi państwa. Cztery są najważniejsze działy czy kierunki tych czynności:

1) Współudział w sprawach administracyi wewnętrznej, czyli czynności wspierające albo wykonywujące zarządzenia władz państwa. Do nich należy: ogłaszanie ustaw i rozporządzeń wobec miejscowej ludności; sprawozdania i wyjaśnienia na żądanie władz wyższych, obowiązek donoszenia o ważniejszych zdarzeniach; udział w spisie ludności; zbieranie dat statystycznych; udział w sprawach sądowych cywilnych, jak w sprawach opieki, spadków, licytacyi; doręczanie decyzyi władz stronom itd.

2) Udział w sprawach policyi państwowej. Policya miejscowa należy do własnego zakresu, ale mnóstwo zadań, dotyczących bezpieczeństwa publicznego, czyli do ogólnej policyi, należy bezsprzecznie do poruczonego zakresu, jako to: pomoc udzielana organom państwa w ściganiu przestępstw i zbrodniarzy, nadzór nad osobami wypuszczonemi więzienia, a postawionemi pod dozór policyjny, udział w zwalczaniu włóczęgostwa; czynności szupaśnicze, ewidencya obcych, meldunki; wydawanie orzeczeń karnych w sprawach policyi miejscowej itd.

3) Udział w sprawach wojskowych t. j. w sprawach konskrypcyi, rekrutacyi, powoływania do czynnej służby urlopników, ewidencyi wojskowych, udział w dostarczaniu podwód i kwaterunków itd.

---

okręgi administracyjne ze stałymi, płatnymi naczelnikami okręgu. mianowanymi przez rząd i podległymi władzom państwowej administracyi, których jedynem zadaniem będzie wykonanie zaniedbanej przez gminy policyi miejscowej. Por. Spraw. Wydz. kr. 7 listopada 1873, l. 12.251, na którem podpisani są ks. Leon Sapieha i Paweł Skwarczyński (a zatem żaden z grupy posłów krakowskich ani z tego stronnictwa, co tak długo uchodziło jako wrogie autonomii). W podobnym duchu wyraził się Wydział krajowy w sprawozdaniu z dnia 16 sierpnia 1872 l. 13.214.

4) Udział w sprawach podatkowych, w ściąganiu należytości skarbowych i różnych należytości publicznych, dodatków do podatków, składek konkurencyjnych itd.[1]).

Z powyższego podziału na kategorye, który bynajmniej nie jest wyczerpującym, okazuje się, jak ważne zadania administracyi publicznej do poruczonego zakresu działania gminy należą. Zarazem zrozumieć można z tego, że od poprawnego i dokładnego wykonania tych czynności przez gminę, zależy dobra administracya kraju i dobro powszechne. Oczywistą jest bowiem rzeczą, że władze wyższe są tylko organami obmyślającymi środki zarządzeń i kierującymi sposobem administracyjnego działania, organami wykonawczymi, egzekutywą we właściwem tego słowa znaczeniu na całej przestrzeni kraju i wobec każdej pojedynczej jednostki z pośród ludności będzie tylko gmina, jako organ, który ma ten naturalny przymiot, że wprost do wszystkich jednostek ludności i wszystkich zakątków kraju dotrzeć może. Gdy zaś

---

[1]) Co do tego ostatniego punktu, podzielone są zapatrywania. Jedni utrzymują, że te sprawy wchodzą w zakres poruczonych czynności gminy, inni, że one wogóle nie powinny należeć do działalności władz politycznych, a zatem i do zakresu czynności gminnych, tylko do organów skarbowych. Niektórzy nawet idą tak daleko w tem zapatrywaniu, że utrzymują, jakoby obowiązek gminy współdziałania w sprawach podatkowych nigdzie nie był ugruntowany w obowiązujących ustawach, a ci, co uznają, że taki współudział gminy leży w samej naturze rzeczy i że nie można nigdy wykluczyć organu lokalnego, ani obejść się bez niego w tych sprawach, pragną jak najwięcej ograniczyć obowiązki gminy w tym względzie. To zapatrywanie jest jednak mylne, albowiem rzut oka na przeszłość gmin wskazuje, że przez długie wieki jednem z najważniejszych zadań gminy było ściąganie należytości publicznych, a przyjrzawszy się obecnym stosunkom zagranicą, przekonamy się, że w różnych, najwięcej cywilizowanych państwach i najwięcej autonomicznych organizacyach komunalnych, gminy zbierają najrozmaitsze opłaty i należytosci, co dowodzi, że to zadanie zgodne jest z naturą i przeznaczeniem gminy. Jest to zresztą najtańszy i najłatwiejszy sposób ściągania różnych należytości. Chociaż czyniąc zadosyć dezyderatom Sejmu rząd u nas istotnie ograniczył działalność gmin w tym kierunku, aby ulżyć i tak nadmiernie obarczonym organom gminnym, to przecież pozostaną zawsze pewne czynności tego rodzaju przy gminie, albowiem nikt inny prócz gminy nie może uskutecznić ściągnięcia różnych drobnych należytości, jakoto zbierania składek parafialnych, szkolnych, szpitalnych, należytości ubezpieczenia, grzywien administracyjnych, prestacyj zmiennych etc. A zatem współudział w czynnościach podatkowych należy i musi należeć do czynności administracyjnych gminy.

wartość administracyi nie zależy od kombinacyi środków, ani od jakości rozporządzeń, pisanych na papierze, tylko od wykonania i od skuteczności zastosowanych w rzeczywistości zarządzeń, przeto na gminie opiera się spełnienie najszerszych zadań służby administracyjnej.

II.

Złej administracyi gminnej nie można naprawić działalnością wyższych organów państwowych.

Ażeby zdać sobie sprawę, jak gmina galicyjska funkcyonuje jako najniższy organ w hierarchicznie związanej maszynie administracyjnej państwa, t. j. jak i o ile ona wykonywa zadania leżące w poruczonym zakresie działania, należy przyjrzeć się faktycznym stosunkom w gminie galicyjskiej. Podając paragrafy ustawy, nie można mieć o tem żadnego wyobrażenia, trzeba się zatem przyjrzeć rzeczywistym objawom działalności gminy, które dla tego, że wywołane są funkcyami obecnie pośród nas istniejącej instytucyi prawa publicznego, każdemu są dostępne i widzialne. Ktoby zaś nie mógł tego uczynić, niechaj zajrzy do tych materyałów i publikacyj, które zajmują się ocenieniem zewnętrznej działalności gminy. Materyałów tych nie potrzebujemy szczegółowo przytaczać, uwydatniają one tylko te spostrzeżenia, które każdemu bliższe doświadczenie codziennie przed oczy nasuwa. Nie potrzeba uzasadniać szczegółowym szeregiem cytatów i argumentów rzeczy, która jest notorycznie znana. Wszystkie głosy, wszystkie opinie w kraju od samego początku ery autonomicznej aż po dziś dzień zgodnie dają wyraz temu zapatrywaniu, że w administracyi gminnej jest nieład i nieporządek, a w wykonywaniu jej funkcyj publicznych zupełna nieudolność. Pod jednym względem jednak zachodzi różnica zapatrywań, a mianowicie spotykać się można z takim sposobem widzenia rzeczy, który uznaje wprawdzie, że administracya gminy jest wadliwą, ale nie uznaje lub nie chce wysnuć dalszego stąd wniosku, że to źle oddziaływa na całą administracyę kraju. Mniemanie tego

rodzaju nie jest może nigdzie jasno i dobitnie sformułowane, jednakowoż dość rozpowszechnioną opinia, że jakkolwiek administracya gminy jest złą, pomimo tego administracya kraju może być dobrą. Zdawaćby się mogło, że te czynniki, którym najwięcej zależeć powinno na poprawności administracyi, które pierwsze wszelkie niedostatki odczuwają i za stosunki administracyjne bezpośrednio są odpowiedzialne, to ostatnie zapatrywanie podzielają, albowiem nic dotychczas nie uczyniły, ani nie próbowały uczynić dla naprawy administracyi gminnej. Zapatrywanie to po części opiera się znowu — co nam jeszcze raz wypada powtórzyć — na zasadniczem pojęciu, które stało się fundamentem wszystkich urządzeń w Galicyi i treścią naszego publicznego życia, że istnieje rozdział między sferą administracyi rządowej i autonomicznej, że obie sfery mają oddzielnie działać, wystarczać sobie i być niemal obojętne na to, co się dzieje w obcej im sferze. Jeżeli gmina jest w zakresie poruczonym nieudolną, władze państwa — według tego zapatrywania — mają dostateczne sposoby i środki, aby gminę wesprzeć lub swymi organami zastąpić, w zakresie autonomicznym zaś władze autonomiczne mogą gminie zawsze dopomódz. W taki sposób wszystkie ważniejsze sprawy administracyi, mające donioślejsze znaczenie dla państwa i społeczeństwa, mogą być załatwione poprawnie pomimo nieudolności gminy przez lepsze i bieglejsze organa wyższe, lub przy ich bezpośredniem współdziałaniu. Jeśli zaś władze wyższe coś przeoczą lub zaniechają przeprowadzić, to chyba już same drobiazgi, mało znaczące sprawy, bez żadnej doniosłości — a choćby te drobiazgi, jakieś lapalia lokalne w gminie źle załatwione były, szkody stąd żadnej nikt nie odczuje, interes publiczny kraju na tem cierpieć nie może i jego administracyi bynajmniej to ujmy nie przynosi.

Podobne zapatrywanie odpowiada może stanowisku i zachowaniu się decydujących w administracyi państwowej czynników, skoro rząd nie wniósł nigdy żadnego projektu reformy tak wadliwej organizacyi gminnej i skoro zachował się obojętnie, prawie nawet mistycznie wobec wszelkich

różnorodnych projektów, wychodzących z łona Sejmu i społeczeństwa. Warto zatem rozebrać ten sposób widzenia i roztrząsać ściśle dane zapatrywanie, albowiem, choćby na stanowisko rządu wpłynęło co innego, np. jakieś inne polityczne motywa (które nie tu miejsce oceniać), kwestya jest zasadnicza, wychodzi po za ramy naszych urządzeń galicyjskich i ma ogólne dla urządzeń administracyjnych każdego państwa znaczenie. Należy przeto rozebrać pytanie: czy organa wyższe mogą rzeczywiście zastąpić brak porządnego organu administracyi lokalnej i czy jeśli ten organ lokalny, t. j. gmina, źle funcyonuje, nie wywiera to szkodliwege i zgubnego wpływu na ogół czynności i służby administracyjnej państwa, choćby ta była najlepszą?

To pytanie główne zawierać może kilka pobocznych np.:

1) Czy władze administracyjne mogą opierać się na nieudolnym organie lokalnym i w pełnieniu swych własnych zadań posługiwać się nim skutecznie?

2) Czy władze państwowe mogą istotnie wziąść na siebie w części lub całości obowiązki poruczonego zakresu działania gminy, które z mocy ustaw ciężą na gminie, a którym gmina z powodu słabości lub nieudolności swej podołać nie jest w stanie?

3) Czy pomimo przejęcia przez władze wyższe wielkiej części zadań gminy, nie zachodzą jeszcze w stosunkach gminnych rażące wadliwości i usterki i czy przeważna ilość potrzeb społecznych pozostaje niezałatwioną?

4) Czy branie obowiązków gminy na siebie nie przeciąża tak dalece urzędów państwa, że ich własne czynności są gorzej załatwione i czy to nie wpływa na zwichnięcie ich funkcyj w kierunku więcej formalistycznym, odbiegającym od troski praktycznego zaspakajania potrzeb publicznych?

Na te pytania trudno dawać z góry odpowiedź. Można ją powoli znaleźć po rozpatrzeniu niektórych szczegółów urządzeń prawnych, po przyjrzeniu się na pewnej liczbie przykładów, jakie skutki w administracyi wywołuje nieudolność gminy w spełnianiu zadań administracyi państwa.

Nie ma najmniejszej wątpliwości, że ze stanowiska obowiązującej ustawy, rząd może zadania poruczonego zakresu gminy sam wykonywać, że zatem administracya państwa może przyjąć na siebie całą działalność gminy w tym kierunku. Ustawa wyraźnie mówi: „rząd może polecić załatwienie spraw należących do poruczonego zakresu działania, w całości lub w części, na swój koszt, organom własnym“ (§ 58). Prawodawca widocznie przewidywał nieudolność drobnej gminy, ale zarazem wychodził z tego założenia, że w razie potrzeby, t. j. gdyby nieudolność gminy miała szkodliwie oddziaływać na sprawy administracyjne, urzędy państwowe będą mogły nawet „w całości“ gminę zastąpić. Zauważyć należy, że kiedy możność przelania niektórych obowiązków własnego zakresu działania gminy na organa rządowe, wymaga w każdym wypadku osobnej ustawy (§ 27), odebrania gminie w części lub całości zadań poruczonego zakresu nie uczynił prawodawca zawisłem od jakichkolwiek warunków. Zatem administracya państwa według własnego uznania każdej chwili zarządzić może, aby w pewnych gminach, lub we wszystkich gminach kraju, niektóre lub wszystkie funkcye poruczone wykonywane były przez organa rządowe. Jedyny warunek jest, aby to działo się nie na koszt gminy, lecz na koszt państwa.

Nie ulega przeto wątpliwości, że na postawione zapytanie ustawy nam dają odpowiedź twierdzącą z tem zastrzeżeniem, aby stąd dla gmin nie urosły żadne ciężary. I to jednak zastrzeżenie nie może mieć w praktyce większego znaczenia wobec § 107, który stanowi, że jeżeli gmina zaniedbuje dopełnić obowiązków w moc ustaw na gminie ciążących, „władza powiatowa ma na koszt i stratę gminy zarządzić środki zaradcze“. Wobec tego osłabioną jest doniosłość zastrzeżenia § 58, albowiem w praktyce rzeczy gmina, nie chcąc ponosić kosztów zadań poruczonych musiałaby udowodnić przed rządem — coby jej zresztą nie łatwo przyszło, — że obowiązków nie zaniedbała, sama wszystko dokładnie wypełniła, ale pomimo tego rząd wolał posługiwać się własnymi organami, niż pozostawić wykona-

nie tych zadań gminie. Tylko przeprowadziwszy podobny dowód, mogłaby się uchylić od ponoszenia kosztów i żądać, aby rząd na „swój koszt“ sprawy te wykonał. Nie czując się na siłach, ażeby ten dowód przeprowadzić, gminy ponoszą koszta prawie każdej ingerencyi władzy państwa w sprawach gminnych. Ponieważ zaś władze rządowe do spraw własnego zakresu działania z reguły wcale się nie mieszają, przeto ilekroć organa rządowe w czynnościach gminnych udział biorą, czynią to prawie wyłącznie w zakresie poruczonym — a zatem, stosownie do § 58 rząd powinienby koszta swej ingerencyi w sprawach administracyi gminnej sam ponosić; tymczasem doświadczenie codzienne uczy, że koszta te ponoszą przeważnie gminy. One opłacają dyety delegowanych w sprawach gminnych urzędników starostwa, przyczyniając się do ponoszenia kosztów tych spraw, które organa rządowe przy współudziale gminy załatwiają, ale nadto zdarzają się dosyć często fakta, że gminy poprostu układają się z organami starostwa, że za pewnem wynagrodzeniem ryczałtowem organa te wyręczą gminę w wykonaniu czynności, którychby ona porządnie przeprowadzić nie zdolała [1]). Stosunki takie są niezawodnie nielegalne, a oprócz tego sprowadzają na gminę wielkie ciężary. Wysokie koszta, spadające na gminy z wykonania poruczonego zakresu, dały powód do rozlicznych narzekań, a nawet częściowego strejku. Niejednokrotnie też rząd wyraził się dość przychylnie o możliwości pewnego odszkodowania gmin za wykonywanie spraw poruczonego zakresu. W Sejmie naszym i na różnych wiecach nie atakowano jednak nieprawidłowości w postępowaniu organów rządowych, które nieraz zapominają o osnowie § 58 ust. gm., ale dążono tylko do przerzucenia części kosztów załatwiania spraw poruczonych na państwo. Pod tym względem zasadniczy kierunek traktowania dotychczasowego tej sprawy, wydaje nam się nietrafny. Uznajemy z góry

---

[1]) W bardzo wielu powiatach gminy zawierają np. układ ze sierżantem powiatowym, że tenże będzie im prowadził księgi ewidencyjne wojskowe za pewnem ryczałtowem wynagrodzeniem. Dzieje się to za wiadomością władzy, albowiem daje to rękojmię, że wykazy i księgi wojskowe będą w porządku utrzymane.

i zaznaczamy z całą stanowczością, że powyższe stosunki uważamy za nielegalne, władzom administracyjnym jednak nie czynimy żadnego zarzutu z tego, że na koszt gminy same sprawy gminy załatwiają, albowiem jest to nieodzownem następstwem błędu, który tkwi w samej organizacyi gminy. Legalne postępowanie musiałoby być następujące: nie nakładać na gminę nigdy kosztów urzędowania własnych organów, lecz wymagać, aby gmina obowiązki swe dokładnie spełniła, a dopiero, kiedy gmina ich nie wypełni, a „rada gminna wzbrania się“ temu zadosyć uczynić, wtedy polecić wykonanie własnym organom „na koszt i stratę“ gminy. Takie postępowanie możliwem jest tylko wobec porządnie zorganizowanych gmin, t. j. dosyć silnych i zdolnych do wykonywania zadań administracyi, które jednakowoż, z powodu wyjątkowych okoliczności, jakiegoś obowiązku spełnić nie mogły, czy też z umysłu spełnić nie chciały. Tymczasem w naszych stosunkach władza administracyjna wychodzi z góry z tego założenia, że gmina wszelką ważniejszą czynność najnieudolniej załatwia, że niepodobieństwem jest poprawnego rezultatu doczekać, a zatem *anticipando* zarządza wykonanie tej czynności przez własne organa, ale na koszt — gminy. Władza administracyjna kosztów tych w dzisiejszym stanie rzeczy ponosić nie może, bo niema żadnych funduszów na ich pokrycie. Wydatki tego rodzaju mogłyby być opędzane tylko z jakiegoś funduszu dyspozycyjnego, ale takich funduszów do dyskrecyonalnego użytku władze administracyjne mieć nie mogą, bo nietylko żaden parlament nie zgodziłby się na to, żeby rządowi przyznać znaczniejsze sumy dyspozycyjne, lecz nadto sprzeciwiałoby się to zasadom skarbowości i budżetowania, które wymagają, aby suma wydatku była z góry oznaczona, wstawiona do pewnych budżetowych pozycyj i ściśle na cel swego przeznaczenia użyta. Otóż w tego rodzaju sprawach jest to niepodobieństwem. Nigdy nie można powiedzieć, kiedy zachodziła konieczność, aby starostwo swymi organami zastąpiło gminę, a kiedy tej konieczności nie było, a tylko stwierdzona konieczność może usprawiedliwić wydatek. Raz

nieinterwencya nawet w ważnej sprawie nie pociągnie za sobą żadnych następstw, drugi raz nawet w drobnej okoliczności może pociągnąć doniosłe złe skutki Słusznem jest zatem, aby to było pozostawione dyskrecyonalnemu uznaniu władzy, słusznem jest, że w § 58 nie ma pod tym względem żadnego ograniczenia, że przeto rząd każdej chwili może sprawy porucz̨onego zakresu działania według dowolnego uznania przez własne organa załatwiać, ale niepodobieństwem jest, aby starostwa miały na to jakiekolwiek fundusze. Skoro zaś ich nie mają, koszta musi ponosić — gmina.

Odjęcie zaś spraw poruczonych gminom w całości i przekazanie ich organom rządowym tylko w tym celu, aby uwolnić gminy od kosztów, byłoby niepodobieństwem. W miastach mających własne statuta bowiem, prowadziłoby to do ustanowienia osobnych urzędów rządowej administracyi, czyli starostów miejskich obok magistratów i burmistrzów miejskich, coby nietylko sprowadziło niemożliwą komplikacyę kompetencyi, ale uszczupliło i poniekąd rozbijało autonomię miejską. Po wsiach i miasteczkach, gdyby miał pozostać dzisiejszy stan rzeczy, tylko odjęto gminie ten ciężar a przelano na starostwo, administracya byłaby niemożliwa: starostwo nie byłoby w stanie załatwiać żadnej sprawy bez współudziału organu lokalnego, a gdyby jeszcze załatwienie sprawy zależne było od tego, czy władze skarbowe, albo jakie inne czynniki dadzą na to pieniądze, natenczas powstałby chaos i zamięszanie nie do opisania. Administracya nie może stanąć i czekać na decyzye osób trzecich, ona musi ciągle działać i zaspokajać potrzeby, musi wyprzedzać innych w trosce o dobro publiczne, — tymczasem w takim razie musiałaby ciągle wstrzymywać działalność i czekać na fundusze zależne od osób trzecich. Jedynem możliwem wyjściem, byłoby utworzyć osobne organa, kilka lub kilkanaście urzędów okręgowych w każdym powiecie, dla sprawowania zadań poruczonego zakresu działania, których koszta urzędowania przewidziane by były w budżecie państwa czy krajów. A w takim razie byłaby rzecz możliwa. Ale do czego przez to dochodzimy? Czy nie do okręgów gminnych?

Pierwszy raz staje przed nami ta konkluzya, a staje w tym wypadku dlatego, że rozbierając dane wadliwości faktyczne, nie poprzestaliśmy na szukaniu środków naprawy, lecz rozbieramy konsekwentnie i ostatecznie następstwa, które pociąga za sobą stosowanie tych środków. Pytanie tylko, czy ta sama konkluzya stanie przed nami, gdy dociekać będziemy innych przyczyn wadliwości w dzisiejszym ustroju, i szukać dla nich odpowiedniej naprawy. Nie o to jednak nam tu chodzi. Odbiegliśmy od teoretycznego zagadnienia, a zeszli na stanowisko praktyczne rozbierania pewnej szczególnej kwestyi, która w dziedzinie stosunków gminnych ma znaczenie. Schodząc jednak przy rozbiorze teoretycznym instytucyi aż do badania zjawisk, objawiających się w praktycznem ich zastosowaniu, najlepiej wykazać można niedostatki i błędy dzisiejszych urządzeń, gdyż na tle praktycznych stosunków ujawniają się one najwymowniej. W tem świetle też zrozumieć można wszelkie sprzeczności, płynące z § 58 ustawy, a raczej z fałszywego założenia, że choćby administracya gminna była nieudolną, władze państwa potrafią własną pracą i kosztem temu zapobiedz, byleby miały prawne środki po temu. Ustawa wcale ich nie odmawia, ale faktyczny stan rzeczy, natura naszych urządzeń, czyni to niemożliwem.

Kwestyi tak ogólnej i ważnej, czy władza państwowa może zastąpić sobą organa gminne w sprawach administracyi publicznej, nie można jednak oceniać z praktycznego stanowiska, ani tem mniej rozwiązywać na poszczególnych praktycznych demonstracyach. Widzieliśmy, że w zasadzie prawnej (na mocy § 58) może to niewątpliwie uczynić. Nie przeczymy także, że w pojedynczym wypadku, lub pojedynczej gminie wyższy urząd państwowy prefekt, landrat, naczelnik powiatu lub starosta może gminy powiatu wyręczyć w załatwieniu jednej lub drugiej sprawy. Ale przeczymy stanowczo, aby zdołał wszystkie gminy swego okręgu wyręczać we wszystkich sprawach. Rzecz jest nadto oczywista, aby jej dowodzić było potrzeba, tak samo, jak nikomu nie potrzeba dowodzić, że jeden gościniec bity, przecinający wzdłuż powiat i używany do głównych transportów, zwłaszcza

dalszych, nie zastąpi przecież w powiecie dróg wicynalnych, które są koniecznością dla tych, co jeżdżą do miejscowości poza tym gościńcem położonych. Urzędu lokalnego nic nie zastąpi. W tych nawet wypadkach, gdy dla ratowania pewnych spraw zajmuje się niemi w zastępstwie władza wyższa, lub kiedy ona absorbuje swą działalnością władze inne, nie jest to zwykle z korzyścią dla ludności miejscowej. „Władza wyższa, obejmując zarząd interesów lokalnych“ — mówi Rembowski — „przystępuje z ogromnym zasobem wiadomości ogólnych, ale właśnie to, co jest duszą zarządu miejscowego, owe wiadomości często miejscowe są dla niej nieprzystępne. Tym sposobem musi zawsze krępować inicyatywę społeczną i krzywdzić rozliczne interesa“. Dodać do tego należy, że władza państwowa, działająca z oddalenia, nie ma często możności stosowania najlepszych dróg i środków, gdyż nie zna ludzi i warunków. Gdy działa bez dokładniejszego wnikania w lokalne właściwości, działa bezwzględnie, narusza to, co przedewszystkiem uszanować i ochraniaćby powinna, popiera czasami to, coby zwalczać należało. Jeśli chce dokładnie obeznać się z miejscowymi drobiazgami, czasu wiele traci, gubi się w szczegółach i jeszcze nie ma pewności, czy najtrafniejsze obrała środki postępowania. Miejscowe warunki i potrzeby znają zawsze tylko miejscowe organa. We Francyi, gdzie system centralizacyi doszedł do największej konsekwencyi i wykończenia, nikt przecież centralizacyi i supremacyi państwa nad związkami lokalnymi czyli gminą tak nie rozumiał, że trzeba funkcye organu lokalnego zastąpić działalnością władz wyższych. Nie zmierzano do tego, aby urząd prefektury zastępował lub absorbował czynności mera, lecz żądano, aby mer sam zadania administracyi wykonywał, ale nie jako zwierzchnik samodzielnej korporacyi lokalnej, tylko jako urzędnik państwa, organ władzy centralnej, ściśle od niej zależny, *officier de l'etat représentant du pouvoir central.*

Przechodząc znowu z ogólniejszego teoretycznego założenia, do bliższego i więcej szczegółowego rozbioru danej kwestyi ze stanowiska obowiązujących w Austryi przepisów prawnych, przekonamy się, że jakkolwiek ustawa gminna

stawia zasadę, że władze rządowe mogą bez żadnych ograniczeń przyjąć na siebie wszystkie czynności gmin w poruczonym zakresie działania, zasada ta jest w bardzo wielu wypadkach nie tylko niemożliwą do spełnienia, ale wprost obowiązującym przepisom prawnym przeciwną. W duchu naszej ustawy gmina jest w zakresie poruczonym organem władzy rządowej i podlega jej tak, jak inne organa administracyi państwa, hierarchicznie zorganizowane, począwszy od Starostwa aż do centralnej władzy ministerstwa. Ma ona pewne zadania państwowe do spełnienia, w których nikt jej wyręczyć nie może. Jak pewne sprawy np. przemysłowe, może załatwiać tylko władza przemysłowa, tj. władza polityczna I. instancyi, a ministerstwo zastąpić nie może Starostwa, tak też mnóstwo jest czynności i formalności, które tylko gmina powinna załatwiać i sam namiestnik wójta wyręczyć nie może; tylko gmina może wydawać świadectwa ubóstwa i moralności, wystawiać książki legitymacyjne robotnicze, służbowe, paszporty na bydło, względnie certyfikaty, dawać opinie w różnych sprawach przemysłowych, szynkarskich, wydawać orzeczenia karne w sprawach policyi miejscowej, sporządzać listy wyborcze etc. Gdyby Starostwo chciało gminę w tych sprawach zastąpić, pod nieważnością aktu tego uczynić nie może. Zwracamy tylko uwagę na ogromny dział wykonywania jurysdykcyi karno-policyjnej i jego znaczenie w stosunkach administracyi jako jedynego środka przestrzegania porządku, dobrobytu i cywilizacyi na wsi. Gdyby który urząd powiatowy widział, że gmina zupełnie zadania swego nie wykonywa, nie mógłby przecież wziąść tego na siebie, bo każde jego orzeczenie musiałoby być w razie rekursu uchylone jako bezprawne z braku kompetencyi. Podobnie rzecz się ma we wszystkich państwach konstytucyjnych[1]).

[1]) We Francyi, w klasycznym kraju centralizacyi, zasada ta jest nietylko przestrzegana, ale nawet jeszcze dalej posunięta, bo dotyczy nawet zdolności wydawania rozporządzeń w sprawach lokalnych. Najlepiej tego dowodzi przykład orzeczenia w następującym wypadku: W gminie X znajdowały się ule pszczół tak blizko drogi, że ktoś z przejeżdżających, któremu pszczoły konia obsiadły, wniósł o to skargę wprost do prefekta. Prefekt wydał rozporządzenie, że w gminie X właściciel pszczół ma cofnąć ule o 100 metrów od drogi. Sprawa w drodze

Jakkolwiek zatem § 48 pozwala rządowi przyjąć na swe własne organa zadania poruczonego zakresu gminy, widzimy, że są pewne sprawy i to bardzo liczne, których rząd ani na swój, ani na koszt gminy załatwiać nie może, ale musi je pozostawić gminie. Jeśli gmina wykonywa je niedobrze, stronniczo, opieszale, lub wcale nie wykonywa, to wyższe władze państwowe swem własnem działaniem zastąpić jej nie mogą. Gdyby rząd chciał, aby te sprawy lepiej były załatwione, musiałby je przenieść nie na wyższe władze, ale na jakieś inne lepiej zorganizowane urzędy lokalne. Innego wyjścia nie ma.

Z tego wynika, że teorya o zastępowaniu organów gminnych przez wyższe urzędy państwowe jest niemożliwą do przeprowadzenia w rzeczywistości. Jeśli zaś ta skarga znalazła w niektórych sprawach u nas prawo obywatelstwa, to tylko dowodzi, jak dalece u nas poprzestają na płytkiem i powierzchownem ocenianiu urządzeń publicznych.

Pozostaje jeszcze kwestya, czy nieudolność funkcyj administracyi lokalnej da się naprawić przez odpowiedni nadzór nad gminą lub przymuszenie tejże do lepszego ich wykonywania.

III.

Czy nadzór nad gminą może wystarczyć do zapewnienia lepszego jej funkcyonowania?

Aby dać odpowiedź na to pytanie, potrzeba wniknąć głębiej w naturę czynności administracyjnych.

Cztery są główne rodzaje tych czynności:

1) czynności przygotowawcze,
2) czynności orzekania,
3) czynności wykonawcze,
4) czynności kierownicze.

---

rekursu przeszła przez wszystkie instancye aż do rady stanu *(conseil d'etat)*, która orzekła, że rozporządzenie prefekta jest nieważne, albowiem prefekt mógł wprawdzie takie rozporządzenie wydać dla całego departamentu, albo przynajmniej dla pewnego okręgu, obejmującego większą liczbę gmin; skoro zaś wydał to rozporządzenie jedynie w tym poszczególnym wypadku dla gminy X, jest ono bezprawne, bo takie rozporządzenie mógł wydać tylko mer.

Do pierwszych należą wszelkie czynności przedwstępne, zbierania materyałów, dowodów, dochodzenia, zasięganie opinii o ludziach i rzeczach, badania komisyjne, konstatowania faktycznego stanu rzeczy, próby stosowania pewnych środków do miejsca i położenia, formalne uzupełnienie aktów etc. Do drugich zaliczamy czynności rozstrzygania spraw decyzyi władzy administracyjnej podległych, a zatem wszelkie orzeczenia w sprawach administracyjnych, spornych i niespornych, decyzye na prośbę stron, lub ex officio, dotyczące jednostki lub jednego wypadku, albo ogólniejsze, większą liczbę obywateli obchodzące itp. Do trzeciej grupy czynności zaliczamy wszelkie środki stosowane przez władze, celem wprowadzenia w życie przepisów ustawy lub prawomocnych orzeczeń władz, zatem wszelkie czynności wymuszające na ludności posłuch dla prawa, spełnienie powinności obywatelskiej, tudzież wszelkie zarządzenia zaradcze i zapobiegawcze w interesie publicznym, wobec klęsk, elementarnych niebezpieczeństw etc. Do czwartej grupy zaliczamy wszelkie normy wskazujące organom władzy albo szerszej publiczności różne modły postępowania i objaśnienia w granicach ustaw, dyrektywy w jakim kierunku należy główne prace podejmować, aby ustawy wykonać i ziścić wymagania dobra publicznego.

Czynności kierownicze i wydawania orzeczeń mogą być wykonywane przez wyższe oddalone władze. Zachodzi i tu jednak znaczna różnica. Do kierowania sprawami administracyjnemi wystarcza tylko od czasu do czasu zetknięcie się z miejscowemi potrzebami i warunkami. Nawet lepiej można kierować tokiem spraw z pewnego oddalenia, bo wówczas ma się większe objęcie przestrzeni i całości interesów, trafniej się zdoła rozróżnić rzeczy ważniejsze od drobniejszych, które częstokroć ludziom zapatrzonym tylko w jeden punkt widzenia albo ulegającym chwilowym namiętnościom wydają się sprawami wielkiej wagi, a czasami najmniejszego znaczenia nie mają i naodwrót. Wszystkie czynności kierownicze zmierzają do poprawy pewnych stosunków w dziedzinie administracyi n. p. przemysłowych, gospodarczych, oświecenia etc., czyli cel ich odnosi się do przyszłości. Otóż potrzeba

niewątpliwie wyższej władzy, większego oddalenia, ogólniejszych wiadomości, aby mogła w tym zakresie skutecznie i dobrze działać. Kiedy czynności kierownicze odjęte są władzy wyższej bądź to przez osłabienie powagi władz naczelnych, bądź to przez przelanie ich atrybucyj na drobne lokalne organa i jednostki administracyjne, natenczas zwykle powstaje zamęt, chaos, górują rywalizacye partykularne i walka interesów ze szkodą powszechnego dobra, a strony nie znajdując dostatecznej opieki u władzy, chwytają się wówczas często środków samopomocy własnej, co jest zawsze dowodem upadku cywilizacyjnego uspołecznienia. Przykłady tego daje nam historya miast włoskich i niemieckich w epoce upadku i obecnie stosunki amerykańskie, gdzie władza wyższa prawie żadnego wpływu ani dyrektywy na stosunki lokalne wywierać nie może.

Przy czynnościach orzekania im władza jest więcej oddalona, tem większe zachodzą trudności w poprawnem wydaniu orzeczeń Władza oddalona orzeka zawsze nie na podstawie naocznej znajomości rzeczy, ale na podstawie opisania sprawy w aktach. Wobec ważnej sprawy strona nie szczędzi trudów, zabiegów, kosztów na zebranie dokumentów, na zbadanie komisyjne sprawy na miejscu, byleby rzecz wyczerpująco opisać i poprzeć. Gotowa nawet czekać dłużej na orzeczenie, byleby rzecz dobrze dla niej załatwioną została. Gdy chodzi o interes sprzeczny dwóch stron, można przypuścić, że obydwie dołożą równych zabiegów. Dlatego sprawy ważniejsze lepiej władza oddalona i wyższa rozstrzygać może od władzy lokalnej i niższej. Co do spraw drobnych rzecz się ma wprost przeciwnie. Zła byłaby ta administracya, któraby poświęcała tyle samo czasu i pisania sprawom drobnym, co ważniejszym. A zatem o sprawie drobnej pisze się zwykle kilka wierszy lub kilka słów. Na podstawie tak krótkiego opisania władza oddalona absolutnie nie może mieć dokładnego pojęcia o stanie rzeczy, więc załatwia szablonowo, en masse, po kilkanaście lub kilkadziesiąt spraw naraz bez wnikania w istotę rzeczy i stosunki i nie pytając, czy traktowanie tego rodzaju ze stanowiska biurowego małoznaczących

lapadiów (a dla biednych i maluczkich ludzi częstokroć b. doniosłych) może mieć jakkolwiek wartość. Kiedy zaś znajdzie się referent pedantyczny, który chciałby z oddalenia drobną sprawę jak najdokładniej poznać, aby sprawiedliwe orzeczenie wydać, wówczas wyjawiają się inne trudności. Podwładne organa obarczone są wtedy nad siły dochodzeniami, rozprawami, sprawozdaniami o małych rzeczach, na czem oczywiście ważniejsze cierpieć muszą, strony narzekają, że za lada drobnostką muszą stawać w urzędzie, co je na koszta i stratę czasu naraża, w sprawach, których wartość dałaby się obliczyć na kilkanaście lub kilkadziesiąt krajcarów rosną grube konwoluty, akta uzupełniają się przez kilka miesięcy, a czasem lat kilka, aż nareszcie przychodzi decyzya w chwili, kiedy już sprawa straciła praktyczną wartość, lub strony na miejscu już niema, tak, że nie wiadomo czasem komu tak długo wstrzymywaną decyzyę doręczyć. Takie rzeczy dzieją się codziennie w Galicyi. Z tego powodu słuszną jest zasada uznana wszędzie w administracyi, aby o ile możności wszelkie sprawy drobne i małoznaczące pozostawić wyłącznie urzędom miejscowym, które lepiej je załatwić potrafią, niż urzędy wyższe mające wyższy wprawdzie poziom uzdolnienia i wiadomości, ale zato zbyt oddalone.

Ostatecznie jednak przyznać musimy, że gdyby władze lokalne były tak dalece niedołężne i ciemne, że absolutnie nie byłyby w stanie wydawać jako tako poprawne orzeczenia, gdyby naczelnicy gmin wydawali decyzye pod wpływem stronniczości, przekupstwa, własnego interesu, osobistych względów, albo zgoła żadnych decyzyj niezdolni byli poprawnie wydawać, natenczas oczywiście lepiej byłoby, aby władze wyższe wydawały orzeczenia, pomimo wszelkich trudności przy spełnianiu tego rodzaju czynności. Jeżeli czynności kierownicze powinny być wyłączną atrybucyą władz wyższych, jeżeli tylko ważniejsze czynności orzekania mogą do nich należeć, a wszelkie obarczanie ich drobniejszemi sprawami przysparza im wiele trudności i w rezultacie okazuje się bardzo wątpliwem, to przy czynnościach przygotowawczych i wykonawczych żadna na świecie administracya bez organów

lokalnych obejść się ani funkcyonować nie może. Rzecz jest nadto oczywista, niepodobna nawet przypuścić, aby ktokolwiek mógł powiedzieć, że władze państwa zdołają się obejść bez organów lokalnych w załatwieniu czynności przygotowawczych i wykonawczych. Nie trzeba jednak zapominać, że czynności przygotowawcze i wykonawcze nie są osobnemi funkcyami, zamkniętemi same w sobie, lecz odnoszą się do innych i dotyczyć mogą bardzo ważnych spraw, o których decydują najwyższe władze. Najczęściej właśnie się tak zdarza, że w sprawie, w której orzeczenie wydaje namiestnictwo lub ministerstwo, nietylko czynności przygotowawcze przeprowadza organ lokalny, ale wykonanie orzeczenia przypada mu do spełnienia. Stąd sposób wykonania jego czynności musi wpływać na cały bieg sprawy i na cały tok administracyi państwa. Na tem właśnie polega różnica władz administracyjnych od wszelkich innych władz, np. sądowych, że w administracyi wszystko polega od działania najniższych władz. Kiedy najwyższy trybunał wyda jakie orzeczenie, sąd najniższy instancyi nie ma nic do czynienia prócz doręczenia wyroku stronom, tymczasem kiedy ministerstwo lub namiestnictwo wyda orzeczenie, organ lokalny musi wszystkie czynności wykonawcze przeprowadzić i nie sama decyzya ministeryalna w sprawie sanitarnej albo przemysłowej, ale wykonanie jej będzie miało dopiero wartość dla społeczeństwa. To właśnie leży w naturze administracyi, że rezultatem wszystkiego i miarą jej wartości są tylko czynności wykonawcze. A zatem nie czynności kierownicze, nie czynności orzekania, nie czynności przygotowawcze, tj. ani najlepsze przepisy, okólniki i rozporządzenia, ani najsprawiedliwsze decyzye władz, ani najpoprawniejsze i najwięcej staranne co do formy przygotowania i traktowania spraw, ale dopiero czynności wykonawcze, czyli ostateczny sposób wykonania zadań, daje miarę o dobroci administracyi. Gdy zaś funkcye wykonawcze muszą po większej części polegać na gminie, przeto gmina oddziaływa na całość kształtów i ruchów maszyny administracyjnej. Chcąc mieć obraz tych funkcyj gminy i jej wpływu na stosunki administracyjne kraju, trzeba przyj-

rzec się faktycznym zjawiskom działalności gminy w zakresie poruczonym.

Gdyby administracya polegała tylko na utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego, na prawidłowym poborze rekruta i rychłem ściąganiu podatków, natenczas możnaby powiedzieć, że Galicya jest najlepiej administrowanym krajem na świecie. Dzięki nieporównanej austryackiej żandarmeryi, bezpieczeństwo osób i bezpieczeństwo mienia przed złodziejami, rabusiami i różnorodnymi złoczyńcami wszędzie aż do najdalszych zakątków kraju i odludnych miejscowości jest zupełne. Pobór rekruta urządzony jest wzorowo i odbywa się dzięki sprężystości powołanych do tego organów, zarówno cywilnych jak wojskowych, poprawnie. Podatki ściągane są w taki sposób, że podobno nikt u nas na brak energii i rygoru w tem ściąganiu nie skarży się. Zatem, gdyby tylko te trzy funkcye wypełniały całe administracyi zadania, nie możnaby w niczem dostrzedz jakiejkolwiek ociężałości lub nieudolności maszyny administracyjnej. Ale minął już ten czas, kiedy te funkcye były głównym i jedynym administracyi celem. Nowoczesna ewolucya społeczna, wysoka cywilizacya, rywalizacya państw ościennych, wygórowane wymagania i potrzeby oświecenia i kultury, stosunki ekonomiczne, rywalizacya produkcyi i handlu w każdym kierunku, trudne warunki walki życia i pracy jednostek, aglomacya ludności stawiają tak wielkie postulaty wobec zadań sądu czyli administracyi, że zakres jej działania stał się niesłychanie szeroki i z każdym dniem się jeszcze rozszerza. Nowoczesne prądy filozofii, socyologii i prawa publicznego wyrobiły w ludności aż do przesady dążenie szukania w każdej dziedzinie działalności ludzkiej pomocy i opieki państwa, czyli władzy publicznej, kładąc na jej barki najcięższy obowiązek ustawicznej pracy dla naprawy złego i torowania drogi postępu na lepsze w każdym kierunku. Tych wyższych zadań nie potrafią ułatwić te organa władz, o których mówimy; gmina sama nie umiałaby nawet owych prymitywnych zadań (zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, poboru rekruta i ściągania podatków) spełnić. Choć one należą do poruczonego zakresu działania gmin, ale rząd mając

rozliczne organa służbowe, których jako lokalnych narzędzi używa, potrafi obejść się bez wielkiego współdziałania gminy, i minimalna pomoc z jej strony mu wystarczy.

Zapomocą żandarmeryi zapewniło państwo zewnętrzne bezpieczeństwo publiczne (w wyższem znaczeniu tego słowa), tj. jeżeli nie zasłoniło przed drobnemi wykroczeniami przeciw własności i gospodarstwu np. przeciw szkodom polnym, wodnym, gospodarczym etc., dało wszakże najlepszą gwarancyę bezpieczeństwa osób i mienia poskramiając złoczyńców, podpalaczy etc. Zapomocą egzekutorów podatkowych zapewniło państwo energiczne ściąganie nietylko należytości skarbowych, ale różnych dodatków do podatków na cele autonomiczne i różnych prestacyj konkurencyjnych, zmiennych na cele kultury krajowej. Zapomocą sierżantów powiatowych zapewniło państwo regularny pobór rekruta i ewidencyę osób powołanych do spełnienia powinności wojskowych. Te trzy organa: żandarm, egzekutor i sierżant powiatowy, użyte jako narzędzia lokalne i kierowane przez Starostwo, wspierają i wyręczają gminę na każdym kroku we wszystkich sprawach poruczonego zakresu działania. Zauważyć jednak wypada, że ze wszystkich instytucyj powołanych przez ustawę gminną do życia i znanych nam z litery ustawy, w praktyce istnieje w gminie tylko jedna instytucya w zakresie działania poruczonym, a mianowicie wójt gminy. Zresztą obok wójta w zakresie poruczonym de facto na wsi nie ma zgoła nikogo. Ale i wójt nie jest samodzielną władzą, nie jest naczelnikiem państwowej kancelaryi w gminie, lub reprezentantem administracyjnego urzędu, nie działa z własnej inicyatywy, nie wydaje sam zarządzeń ani rozkazów, nie ma pod sobą jak w Królestwie Polskiem organów wykonawczych sołtysów, pachołków gminnych lub wreszcie straży ziemskiej. Na to wszystko nasza gmina jest za mała i za słaba, nie została w tym celu należycie zorganizowaną. Wójt sam w Galicyi nie jest władzą. Jest tylko narzędziem władzy, jest sołtysem lub raczej pachołkiem, który w zakresie poruczonym rusza się od wypadku do wypadku, w miarę danego mu z góry polecenia. Pomimo częstokroć najlepszej chęci i woli

nawet przy wypełnianiu dawanych mu ze strony władzy państwowej poleceń, potrzebuje ciągłej kontroli tych trzech organów opiekuńczych, żandarma, egzekutora i sierżanta, którzy stali się jego przewodnikami na każdym kroku. Gdy wójt sam polecenia Starostwa wypełnić nie umie, nie może, lub boi się wypełnić, przychodzi żandarm, przypomina mu sprawę, poucza go, bierze go za rękę, krok w krok za nim idzie i kieruje przy wykonaniu polecenia. Gdy wójt zalegających należytości ściągnąć lub rozłożyć ich na pojedyńczych kontrybuentów nie umie, przychodzi egzekutor podatkowy i wyręcza go, a wówczas wójt, chociaż nosi oznakę naczelnika władzy na piersiach (orła państwowego) wypełnia rolę pachołka egzekucyjnego przy fantowaniu rzeczy. Gdy nie potrafi poborowych i rezerwistów według klasy wieku i powołania zestawić i w ewidencyi utrzymać lub spisu opłacających taksę wojskową ułożyć, zjawia się sierżant powiatowy i zastępuje go zupełnie.

Jest jeszcze oprócz tego jeden czynnik we wsi, który pomaga wójtowi, spieszy mu nawet prędzej z pomocą, niż tamte trzy organa, ale go aniołem opiekuńczym wójta ani społeczności gminy wiejskiej nazwać nie można. Nie jest to ani organ władzy wyższej, ani urzędnik gminny ani autonomiczny, ale człowiek prywatny, mieszkający w tej samej lub sąsiedniej wiosce, który z tego, że umie czytać i pisać akta rządowe, zrobił sobie nie tylko zawód życia, ale i specyalny przemysł, — pisarz pokątny, a tym jest pisarz gminny. Właściwie ustawa gminna ani nowela z r. 1883 nie określa stanowiska pisarza. Za to w praktyce stanowisko jego i działalność jest bardzo wybitna. Oprócz większych gmin, gdzie pisarstwo dla gminy i dla stron dostateczne daje zajęcie jednemu człowiekowi i wystarcza na zaspokojenie tego rodzaju przemysłu, zwykle w mniejszych gminach bywa jeden pisarz na kilka gmin. Już to samo, że jest pisarzem w kilku gminach, daje mu stanowisko wobec każdego pojedynczego wójta, czyli naczelnika urzędu lokalnego więcej niezależne. Przewaga zaś umysłowa, a raczej ta przewaga, że umie lepiej od wójta pisać, na reskrypta

władzy wyższej odpowiadać, że z tokiem spraw urzędowych lepiej jest obeznany, bo z tego zrobił sobie zawód życia, daje mu nad wójtem i nad gminą zupełną przewagę. Pisarz pobiera wynagrodzenie, które mu rada gminna w formie stałej pensyi rocznej przyznaje. W rzeczywistości rzeczy dzieje się przeważnie tak, że pisarz zawiera dobrowolny układ, czyli kontrakt obustronny z gminą, mocą którego gmina zobowiązuje się wypłacać mu pewną roczną kwotę ryczałtem, a pisarz bierze za to na siebie zadanie pisania wszystkich aktów, które za gminę należy załatwić. Tak przynajmniej nasze Zwierzchności gminne stanowisko pisarza rozumieją. Stąd pochodzi, że w gminie pisze się tylko te akta, które idą do władzy wyższej, a to wszystko, co gmina sama na wewnątrz swego urzędowania, *pro foro interno* ma załatwiać, protokoły posiedzeń rady, rozprawy karne, spisy, rejestra etc. zazwyczaj na piśmie wcale nie istnieje. Obok wynagrodzenia, które pisarz od kilku gmin okolicznych pobiera i które przeciętnie nie przekracza stu koron na gminę, ciągnie on jeszcze inne zyski z opłat od stron nietylko za wnoszenie podań, skarg, rekursów, ale z opłat za załatwianie w gminie sprawy urzędowej, gdy sprawa ta strony prywatnej dotyczy. Dla urzędu wyższego, zwłaszcza w sprawach poruczonego zakresu działania pisze pisarz jak umie i może najlepiej. Zależy to od jego zdolności i biegłości. Ciekawą jest statystyka o uzdolnieniu pisarzy, podana przez Kleczyńskiego na podstawie odpowiedzi wydziałów powiatowych na rozesłany w tym względzie kwestyonaryusz Wydziału krajowego. Strona uzdolnienia pisarzy według kwalifikacyi wydziałów powiatowych nie wypadła tak niekorzystnie, jakby na pierwszy rzut oka sądzić można. Tak w tym wypadku jak w wielu innych na materyałach kwestyonaryusza polegać jednak nie można, albowiem abstrahując już od tego, że każdy wydział inną i wątpliwą miarę mógł przykładać do uzdolnienia pisarzy, nawet te wydziały, które oświadczyły się, że w ich powiatach istnieje znaczna część lub nawet połowa dostatecznie uzdolnionych pisarzy, równocześnie uznawały, że ci uzdolnieni pisarze przedstawiają się jako

indywidua liche, stanowiące „najciemniejszą stronę“ stosunków gminnych. Widzimy zatem, że nie kwestya zdolności indywidualnych, ale kwestya urządzenia stosunków organizacyi gminy jest przyczyną złego, tak w tym wypadku jak zawsze. Nawet najzdolniejszy pisarz będzie złym pisarzem gminnym, gdy jest zła organizacya gminy.

Im więcej gmina jest słaba, mała i nieudolna, tem silniejszą sprężyną w gminie staje się pisarz. Tymczasem pisarz nie jest i nie może być nigdy tak zależnym i odpowiedzialnym za czynności gminy na zewnątrz przed władzą i na wewnątrz przed obywatelami, jak wójt lub Zwierzchność gminna. On nie jest ani głową ani reprezentantem gminy. Choćby był zdolnym, będzie zawsze tak rzeczy załatwiał, jak mu nakazują względy osobiste, interes jego przemysłu. Tylko mianowany kierownik urzędu, albo z wyborów powołany naczelnik samorządu staje się zespolonym z interesem publicznym. Pisarz zaś nie jest niczego reprezentantem, żadnej władzy nie ma, a ta doza odpowiedzialności za czynności gminne, która na nim ciąży w myśl § 102 w brzmieniu ustawy z 9 grudnia 1883 ust. kraj. Nr. 76 jest tak drobną, że wobec odpowiedzialności innych czynników wójta i rady zupełnie znika. W skutek podniesienia się ogólnego dobrobytu i oświaty, a niewątpliwie także wskutek zabiegów Rad powiatowych i Wydziału krajowego, materyał pisarzy w Galicyi znacznie się dzisiaj poprawił, i to jeszcze więcej pod względem moralnej wartości, jak pod względem intelligencyi i pewnej biurowej rutyny. Nierzadko funkcye pisarza pełni organista albo który z biedniejszych gospodarzy, a skreślony przez Sienkiewicza typ Zołzikiewiczów dzięki Bogu znika. Ile on jednak wprowadził demoralizacyi w nasze urządzenia gminne, to wykazał z całą naukową ścisłością prof. Kleczyński.

Na podstawie opinij wszystkich Wydziałów powiatowych zestawił on, że w r. 1874 było na 3.370 pisarzy 1.245 uzdolnionych, 677 mało uzdolnionych, 1.204 niezdolnych, czyli w całym kraju około $^2/_5$ pisarzy zdolnych, $^1/_5$ mało uzdolnionych, $^2/_5$ niezdolnych. Obecnie wskutek wielkiej frekwencyi w szkołach niższych i średnich stosunek ten znacznie na

korzyść zdolnych pisarzy się odmienił i z całą pewnością twierdzić można, że dziś jest o wiele więcej zdolnych pisarzy niż w r. 1874, a przedewszystkiem liczba zupełnie nieudolnych pisarzy ogromnie zmalała. Na ogólną liczbę pisarzy było w 1874 roku 39% pisarzy zdolnych, kiedy na ogólną liczbę wójtów było 13% zdolnych wójtów.

Szczegółowo i mozolnie opracowane zestawienie o liczbie, uzdolnieniu i płacy pisarzy gminnych w Galicyi kończy Kleczyński następującemi uwagami, które na podstawie opinij wszystkich Wydziałów powiatowych wydaje: Nie było żadnego Wydziału powiatowego, któryby pisząc zdanie swe o pisarzach wyraził się o nich przychylnie. Możemy więc uważać za powszechną klęskę całego kraju brak zdolnych i uczciwych pisarzy. Jest to charakterystyczne, że bardzo nieprzychylne zdanie o kwalifikacyi pisarzy wydały takie nawet Wydziały pow., które wyliczają znaczną nawet liczbę zdolnych pisarzy jak liski 85%, krakowski 89%, sokalski 75%, sanocki 70%, dobromilski 67%, co wskazuje, jak to wyraźnie przyznaje Wydział powiatowy horodeński, że dobra kwalifikacya pisarza nie oznacza wcale stanu zadowalniającego. Tem snadniej można to twierdzić, gdy wiele Wydziałów uskarżając się na nieudolność przeważnej części pisarzy, uważa zdolniejszych pisarzy za ludzi złej woli, wyzyskujących ludność, nadużywających swego stanowiska i prowadzących samą zwierzchność gminną do nadużyć“. A zatem klęską administracyi gminnej są nieudolni pisarze, ale pisarze zdolni są jeszcze gorsi, wywierają wpływ jeszcze gorszy, demoralizują i gminę i ludność.

Powszechna opinia wydziałów powiatowych, które według słów prof. Kleczyńkiego „upatrują w pisarzach gminnych główne źródło nieładu, nieporządku i nadużycia w administracyi gminnej“ sprawiła, że wydział kraj. i sejm podejmował prace dla zreformowania stosunków pisarzy gminnych drogą ustawy w całym kraju, i drogę utworzenia dla nich osobnych kursów. Według oficyalnych dat i zebranych prywatnych wiadomości, rezultat tych kursów był dobry; może

on jednak objawić się na zewnątrz dopiero z biegiem czasu i w niewielkiej ilości oddalonych od siebie okolic. Tego jednak nie można zaprzeczyć, że zastosowane lekarstwo było tylko paliatywem, bo naszem zdaniem nie można trwale naprawić złej instytucyi pisarzy gminnych, pozostawiając nadal złą organizacyę gminy. Na złych pisarzy gminnych, jak na wszystkie inne ujemne strony dzisiejszej gminy jest tylko jeden środek i naprawa tj. reorganizacya samej gminy. Nadużyć pisarza żadna władza wyższa nie ukróci, ani im nie zapobiegnie, uczynić to może tylko władza lokalna, od której pisarz bezpośrednio zależy. Na to potrzeba, aby wójt miał dominujące nad pisarzem stanowisko, aby był głową urzędu gminnego, a pisarz i inni urzędnicy gminy tylko zależnem od niego narzędziem. Potrzeba gminy zbiorowej, której naczelnik może być dostatecznie uzdolniony, aby poprawił lub zapobiegł temu, co pisarz źle napisze i zrobi. Wówczas pisarz będzie się z takim naczelnikiem liczył, jego oka obawiał, wówczas większa część nadużyć ustać musi i pisarze będą lepsi. Wszelkie zaś usiłowania obostrzenia egzaminów przed dopuszczeniem na pisarza gminnego, podzielenia powiatu na okręgi pisarskie (!), wzięcie pisarzy gminnych na etat wydatków powiatowych, podniesienia im znacznie pensyi, aby nie szukali nielegalnych zarobków, są półśrodkami wątpliwej wartości, gdyż pisarze początkowo najlepsi na posadach się demoralizują, są to po większej części próby kosztowne i dość trudne a nie prowadzące w rezultacie do celu.

IV.

Urzędowanie gminy w świetle wziętych z życia przykładów.

Najprostsze i najłatwiejsze rzeczy w administracyi galicyjskiej są utrudnione z powodu złej organizacyi gminy, tj., że ona jest słabą i nieudolną, że niczego wykonać nie umie. Nikt o tem nie ma pojęcia, kto się tego zblizka nie dotknął. Począwszy od rzeczy kardynalnych, od wydania jakiegokolwiek polecenia w wielu razach urząd nie ma żadnej pewności, czy to polecenie będzie wykonanem przez gminę.

Składa się na to tysiące przyczyn, choćby zacytować jedną, dającą poniekąd obraz, jak fatalnie nasze gminy funkcyonują, a mianowicie, że nie zawsze regularnie i porządnie odbierają pocztę! Gmina, która wójtowi płaci 30 złr. całorocznej pensyi, jest tak uboga, że nie stać jej na to, aby utrzymywać kogoś, ktoby regularnie odbierał akta z urzędu pocztowego, jeśli tenże nie jest w miejscu. Zdarza się zatem, że albo wójt z okazyi targu od czasu do czasu (zwykle 1 albo 2 razy w tydzień) sam odbiera z poczty „pisma do gminy“, albo umawia się z pachołkiem proboszcza, jeśli jest w miejscu, który księdzu nosi gazetę, aby te pisma odbierał, albo posyła swego parobka po nie. Ale to wszystko dzieje się często nieregularnie, zdarza się w czasie żniw lub wielkich mrozów, że i przez kilka tygodni nikt poczty nie odbierze, albo ten, co tem zajmuje się, tak mało o kawałki urzędowe dba, że je gdzieś zarzuci. Przyznajemy, że są to wyjątkowe nieprawidłowości, ale zdarzają one się dość często, nawet w powiatach zachodnich, gdzie urzędów pocztowych jest dosyć dużo i komunikacya zawsze łatwa; co roku do każdego powiatu wpływają z urzędów pocztowych wykazy tych gmin, które zaniedbują się w regularnem odbieraniu poczty. Gdy chodzi o najzwyklejszą ale pilną rzecz, o proste zapytanie lub dowiedzenie się o czemkolwiek z pośpiechem, starostwo pewniej udawać się musi do żandarmeryi, albo do urzędu parafialnego, albo wysłać umyślnego posłańca. Już o merytorycznem załatwieniu, albo rzetelności odpowiedzi wspominać nawet nie można. Kiedy w najdrobniejszych i najprostszych rzeczach na gminie władza administracyjna polegać nie może, cóż dopiero mówić o cokolwiek trudniejszych i więcej zawiłych sprawach? Kto się z tem nie zetknął, nie może nawet wyobrazić sobie, ile na każdym kroku jest przeszkód w urzędowaniu władz administracyjnych I. instancyi wskutek nieudolności gminy. Żeby Starostwo wysilało się na najsztuczniejsze sposoby i zabiegi, nigdy niczem nie zastąpi tej pomocy, jaką mu przynieść może tylko organ lokalnej egzekutywy. Ta zaś pomoc, którą nasza gmina swojem „współdziałaniem dla celów administracyi państwowej“ przynosi, jest

tylko utrudnieniem i często z małej i prostej sprawy robi rzecz trudną i zawikłaną. Wnosi np. ktoś podanie do urzędu powiatowego o jakąś koncesyę, natenczas we wszystkich innych krajach zagranicznych i prawie we wszystkich innych prowincyach austryackich referent urzędu powiatowego pisze tylko dwa słowa na podaniu: „Gminie w X. do sprawozdania (*Dem Gemeindeamte in X. zur Berichterstattung*). Do 8 dni wraca do urzędu akt porządnie opracowany, w którym gmina dokładnie zdaje sprawę o zachodzących faktycznych okolicznościach, czy prośba zasługuje ze wszech miar na uwzględnienie lub nie i dla jakich powodów, słowem wszystko co potrzeba jest zebrane i przedstawione. Do drugich dni 8 urząd może na tej podstawie sprawę załatwić, a strona mieć rezolucyę. U nas inaczej. Starostwo nie może napisać gminie po prostu „do sprawozdania“, tylko musi jej w dłuższym reskrypcie naprzód wytłomaczyć o co chodzi, powtóre musi postawić cały szereg zapytań, formalny kwestyonaryusz, aby dopiero z odpowiedzi gminy na poszczególne pytania móc powziąść przybliżone wyobrażenie o petencie, o zachodzących stosunkach, które należy uwzględnić przy nadaniu n. p. koncesyi. Na to dopiero przychodzi po jakimś czasie, krótszym lub dłuższym, „relacya“ gminy. Jest ona albo napisana — tam, gdzie pisarz jest niezdolny — krótko, lakonicznie, źle, językiem prawie niedorzecznym, pismem nieczytelnem, na papierze brudnym i wyglądającym jako wstrętny szpargał, który nigdy do aktów urzędowych nie powinien być przyjętym, albo napisana jest — tam gdzie pisarz jest zdolny — więcej poprawnie, pismem czytelnem, na papierze czyściejszym, ale pełno matactw, przemilczeń lub wyraźnej zbyt wielkiej przychylności albo niechęci dla strony. W jednym i drugim wypadku nie ma nigdy odpowiedzi na wszystkie postawione pytania, a akt nie przedstawia dokładnego substratu do rezolucyi. Zatem potrzeba go zwrócić gminie „do uzupełnienia“ do dania dokładniejszej odpowiedzi na resztę postawionych pytań. I tak zwraca się ten akt po kilka razy, co zajmuje za każdym razem przynajmniej 3 tygodnie czasu. Oprócz tego trzeba się dowiadywać inną drogą na miejscu,

pytać żandarmeryi, lub wiarogodnych osób, wzywać wójta lub strony do przesłuchania w urzędzie, pisać z niemi protokoły, ażeby powziąść jakieś należyte przekonanie o meritum rzeczy. Gdy sprawa nie należy do decyzyi I. instancyi, ale zawisła od rozstrzygnięcia władzy wyższej, z prostej rzeczy robi się niesłychanie trudna, zwłaszcza w wypadkach, kiedy gmina dała przychylną odpowiedź, wystawiła świadectwo moralności dla petenta, poparła jego podanie o koncessyą, a Starostwo ma przekonanie, że strona na przychylne załatwienie nie zasługuje i że danie jej koncesyi byłoby ze szkodą interesów publicznych i samych włościan we wsi, jak się to tyle razy w różnych sprawach np. między innemi w szynkarskich zdarza. Wówczas referent Starostwa musi zadawać sobie znaczny trud, aby wobec korzystnej opinii gminy zebrać wszystkie dowody ujemnie świadczące o dotyczącym indywiduum i musi zamiast krótkiego sprawozdania do władzy wyższej, przedstawiać rzecz długo i szeroko, aby uzasadnić faktyczny stan rzeczy i przytoczyć wszystkie te argumenta, które na obalenie korzystnej opinii gminy posłużą. Decyzya władzy wyższej zależy od zapatrywania referenta tejże władzy, czy przechyli się na stronę opinii Starostwa, czy też biorąc rzeczy więcej formalnie będzie polegał na opinij gminy. Ustawa sama w wielu wypadkach kładzie nacisk na opinię gminy, co jest zresztą słuszne wszędzie, gdzie porządna gmina istnieje, gdyż nikt lepszej znajomości ludzi i stosunków mieć nie może jak urząd lokalny — prócz Galicyi, bo tu tenże zawodzi. Najczęściej wobec dwóch sprzecznych opinii władza wyższa znów zwróci akt do jakiegoś dodatkowego dochodzenia, bo to jest najwygodniejszy „Schieber“, którego załatwienie najmniej zabiera czasu i najzręczniej omija trudności. W taki sposób sprawa idzie w odwłokę na parę miesięcy. Gdy ma powrócić, znów dla władzy wyższej przedstawia się istny dylemmat. Użyje Starostwo dosyć dosadnych argumentów na przedstawienie, że opinia gminy jest fałszywa, że za świadectwo moralności wziął wójt czy pisarz po 50 kr. natenczas powstaje odrazu wielka i nowa sprawa. Przychodzi z góry „surowe upomnienie“ do Starostwa,

dlaczego taką Zwierzchność gminną cierpi, dlaczego wójta dawno nie usunęło od urzędowania, polecenie „natychmiastowego“ przeprowadzenia dyscyplinarnego dochodzenia przeciw wójtowi, pisarzowi, które będzie trwało bardzo długo z rezultatem wątpliwym, a nowy wybór będzie często jeszcze gorszy. Jeśli zaś Starostwo tylko bardzo oględnie da swą opinią, nie mogąc często pisać wyraźnie wszystkich argumentów na zbicie opinii gminy, natenczas najczęściej przyjdzie załatwienie przychylne dla strony, choć dziać się to będzie z ujmą interesów publicznych i przybędzie nowy szynk we wsi dla demoralizacyi ludu.

Ustawy w wielu sprawach administracyjnych przywiązują wagę do oświadczenia gminy, ale u nas gmina o osobach daje dobrą opinię, choćby o najgorszych, kryminalnie karanych indywiduach. Dzieje się to z różnych przyczyn. Jeden wójt wychodzi z tego naiwnego założenia, że władza „o wszystkiem wie“ i wyobraża sobie, że gdy przychodzi zapytanie o kogoś ze Starostwa, to referent urzędu na pamięć wszystko wie, czy Szymek, Bartek, Mosiek był karany, czem się trudni, czy nie jest włóczęgą, pijakiem lub lichwiarzem, jak on to we wsi wie, gdzie sam zna wszystkich. Ten wójt rozumuje sobie, że skoro się ze Starostwa o kogo pytają „choć tam wiedzą o tem“, że ten człowiek był albo sądownie lub administracyjnie karany, trudni się przemytnictwem etc., to widocznie trzeba o nim „dobrze“ napisać i pisze opinią — jak najlepszą. Drugi wójt z poczciwości, z bierności natury nie chce nigdy nikomu szkodzić, a przytem — boi się. Boi się tego, że gdyby co złego o kim napisał, toby się ludzie zaraz dowiedzieli, rozgadali, boi się zemsty, kłótni, obelg, więc także da zawsze dobrą opinię. Trzeci daje zawsze dobrą opinię za pieniądze i to za bardzo marne pieniądze. Strona, która ma interes do władzy, choćby była zupełnie uboga, zawsze gotowa coś dać wójtowi za dobrą opinię, woli wziąść świadectwo ubóstwa, aby stempla na podanie nie przylepić, a pieniądze na stempel dać wójtowi, byleby uzyskać od gminy „przychylną opinię“. W ten sposób dzieje się, że oświadczenie gminy w Galicyi co do osób,

jest zawsze przychylne. Ustawy przywiązują do tego oświadczenia wielką wagę, każą na tej podstawie decydować władzom o różnych sprawach, a wszystkie te opinie i świadectwa wystawiane przez gminę są razem wziąwszy nic nie warte.

Władze powiatowe doskonale o tem wiedzą i do opinii gminy nie przywiązują żadnego znaczenia, ale ponieważ urzędowanie nie polega na dowolności, tylko przywiązane jest do pewnych ryguł i form postępowania, więc wobec przepisów ustawy, która żąda opinii gminy, rzecz staje się trudna i potrzeba niejednokrotnie przezwyciężać wielkie przeszkody i czasu wiele stracić, aby ten marny świstek papieru „dobrej opinii gminy“, który nic nie znaczy lub fałszywie świadczy, zbić i rzetelnie czem innem zastąpić, tak aby i formalizmowi biurokratycznemu, zwłaszcza wyższych instancyj sądzących z oddalenia, zadosyć uczynionem zostało.

Złą opinię gmina wydaje o osobach bardzo rzadko, a jeśli ją wydała, można być prawie pewnym, że w takim razie była w grze jakaś niechęć osobista, zemsta lub rywalizacya, np. gdy wójt, albo ktoś wpływowy w gminie stara się o tę samą koncesyą co kto inny. Dobra opinia gminy za przekupstwo jest bardzo powszechną rzeczą, często przekupstwo jest tak drobnem, polega na poczęstunku, odrobku przy kartoflach lub nawet na obietnicy na przyszłość, że trudno go dochodzić władzy wyższej. Zła opinia skutkiem przekupstwa rzadko się nadzwyczaj zdarza i wtedy zwykle gra znaczniejsza kwota cenę targu. Jest bowiem głębokie poczucie moralne u ludu, które się oburza na myśl krzywdy, jeżeli się porządnemu człowiekowi daje złą opinię. Wystawienie zaś dobrego świadectwa lichemu indywiduum nie budzi u wójta skrupułów, z powodów, któreśmy poprzednio przytoczyli. Jeżeli „dobra opinia“ gminy fałszywie wystawiona stanowi przeszkodę w urzędowaniu i cierpi na tem porządek i szybkie załatwianie spraw, to nieprzychylne a równie fałszywe oświadczenie gminy pociąga za sobą często nieprzezwyciężone trudności. Dobra opinia da się różnymi sposobami zbić, jeżeli się znajdą kontestacye karne z karno sądowej registratury, wyciągi z istniejących w urzędzie rejestrów kar etc.; odrazu

opinia gminy wobec takich świadectw upada. Tymczasem na złe i nieprzychylne oświadczenie się gminy prawie żadnej rady nie ma i nawet dla najwięcej na uwzględnienie zasługującej sprawy stanowi ona nie do przezwyciężenia utrudnienia.

W taki to sposób w rzeczach najprostszych, najkardynalniejszych podstawach czynności administracyjnych współdziałanie gminy, zamiast pomocy, przynosi tylko utrudnienie i niepodobieństwem jest, aby to nie oddziaływało na dobroć samej administracyi. Wójt jest tak biernym w wykonywaniu zadań administracyi publicznej, jak za czasów patentu z roku 1781, kiedy władzą lokalną było dominium, a on był tylko tej władzy pachołkiem.

Nietylko, że z własnego popędu żadnych czynności wykonawczych nie podejmuje, ale nadto wyraźnych poleceń władzy wyższej wobec osób trzecich nie wypełnia. Pozostając wiernym swej roli pachołka lub woźnego, częstokroć nawet polecenie Starostwa wystosowane do urzędu gminnego i zawierające wskazówki postępowania dla gminy, wprost stronie prywatnej doręcza i na tem całą swą czynność wykonawczą ogranicza. Gdy Starostwo wydaje reskrypt do gminy np. tej treści: „Poleca się zwierzchności gminnej, aby zawezwała p. XY, żeby rowy na swoich gruntach pogłębił, gdyż woda z powodu braku odpływu zatapia sąsiednie parcele“, albo, „ażeby studnię ogrodził, gdyż skutkiem braku ogrodzenia dzieci wiejskie mogą wpaść do studni“, albo, „aby na wysokim moście nad wodą postawił poręcz“ etc. i przytem dalsza część reskryptu zawiera zwykle instrukcyę postępowania dla gminy, że wójt ma w razie bezskutecznego wezwania zagrozić karą, ewentualnie na koszt strony rzecz wykonać, w ogóle wójt z reskryptem tym nic innego nie czyni, tylko go stronie doręcza, a strona odbiera dokument, ale nakazanej czynności nie wykonywa.

Jeżeli sprawa poruczona w reskrypcie nie przestaje być dokuczliwą dla sąsiadów, natenczas Starostwo dowiaduje się wkrótce, że reskrypt nie był wykonany. Wówczas z drobnej często rzeczy robi się wielka i wiele niepotrzebnego zachodu przysparzająca. Pociąga się wójta do odpowiedzialności, ale

to sprawy samej jeszcze nie popchnie naprzód. Więc potrzeba, aby organ Starostwa na miejsce zjechał, a zatem oderwania sił roboczych od urzędu powiatowego. Jeżeli ten organ potrafi tak na miejscu rzecz pokierować, że pod jego wpływem gmina odpowiednie orzeczenie i zarządzenie wyda, to bardzo szczęśliwie i prędko rzecz skończona. Najczęściej jednak jest to rzecz niemożliwa, bo zarządzenia muszą zwykle, aby były legalne, składać się z całego szeregu czynności, w pewnych odstępach czasu po sobie następujących. Pierwsza zatem czynność dokonana w obecności delegowanego organu władzy wyższej wykonaną byłaby dobrze, ale następne czynności nie byłyby albo wcale wykonane, albo tak wadliwie, że z tego nie byłoby żadnego pożytku, a strona opierająca się wykonaniu, zyskałaby tylko więcej argumentów do wstrzymujących sprawę rekursów. Jeżeli Starostwo chce zastąpić w podobnym wypadku całkowicie gminę własnymi organami, natenczas rzecz zupełnie inny przybierze obrót. Starostwo działać bowiem musi z całym aparatem nieodłącznym od wyższej maszyny państwowej. Do orzeczenia gminy o pogłębieniu rowów, o spuszczenie wody, o usunięcie nieczystości nie potrzeba żadnych biegłych znawców, wójt sam sprawę osądzić może i orzeczenie wydać. Tymczasem, gdy tę sprawę bierze na siebie Starostwo, musi być zaraz cała komisya, musi być technik, albo lekarz powiatowy, tj. musi być opinia fachowego, technicznego czy sanitarnego znawcy, opisująca species facti, na podstawie której dopiero urzędnik administracyjny może orzeczenie wydać. Inaczej mogłaby mu strona zarzucić dowolność, brak skonstatowania faktycznej podstawy orzeczenia i prosty rekurs obalałby wszelkie najlepsze jego zarządzenie. W taki sposób ze sprawy prostej i małej robi się rzecz większa i znaczniejsze koszta za sobą pociągająca.

Gminy galicyjskie nie objawiają żadnej działalności wykonawczej i żyją w zupełnej inercyi nie z powodu lenistwa lub braku dobrej woli, lecz z poczucia bezsilności gminy. Nie można gminom naszym i ich funkcyonaryuszom z ludu wiejskiego zarzucić braku dobrych chęci, posłuszeństwa, uległości

lub nawet gorliwości w wypełnianiu poleceń władzy rządowej. Wszystkie prawie raporty Starostwa zawierające odpowiedzi na kwestynaryusz Wydz. krajowego konstatują, że gminy wypełniają polecenia władzy w zakresie poruczonym ulegle i „chętnie“. To słowo „chętnie“ użyte przez wielu starostów z całego kraju dla scharakteryzowania czynności gminy, jest bardzo znaczące. Ale zarazem raporty Starostw dodają, że pomimo „dobrej chęci“ gminy wykonują czynności pomocnicze dla administracyi rządowej źle, nieudolnie, lub wcale ich nie wykonywują. Wykonanie spraw poruczonego zakresu działania mówi sprawozdanie starosty w Tarnowie — odbywa się jedynie pod ustawiczną presyą c. k. Starostwa, co przysparza mu czynności, a to tem więcej, że oprócz wykonania presyi, musi Starostwo ułatwiać władzom gminnym wykonanie tych spraw ciągłą radą i pomocą. Mniej więcej w taki sam sposób brzmią raporty innych Starostw.

Wójt gminy wrodzonym rozumem chłopskim czuje bezsilność swoją. Wie, że nosi oznakę władzy na piersiach, wie, że mu poruczono piastowanie urzędu, ma nawet dość wysokie o znaczeniu tego urzędu wyobrażenie na podstawie dawnych ludowych tradycyj, ale zarazem wie doskonale, że mu nie dano żadnych środków do pełnienia tego urzędu. Robi tylko tyle, byle uniknął kary. Władze państwowe znają niemoc wójtów i nieudolność gminy, zatem kar ustawicznie nakładać nie mogą, gdyż wiedzą, że opieszałość gminy jest powszechną, nie pochodzi z osobistego lenistwa do pracy pojedyńczych naczelników, ale z niezdolności do tej pracy całej organizacyi gminnej, w takich jak ona przedstawia się warunkach. Jakże tu można karać indywiduum w takiem położeniu? Jakże można czynić odpowiedzialnemi osoby, za co one nie są odpowiedzialne i czemu nie są winne? Zazwyczaj zatem władze nasze nie karzą wójtów, ale tylko, aby wywrzeć presyą, przynaglić gminę do spełnienia jakiej czynnności używają i nadużywają postrachu kary. Gdy Starostwo chce, ażeby wójt cokolwiek w krótkim czasie wypełnił, musi niechybnie pisać, „wzywa się wójta gminy, aby do dni 8, do dni 3 wykonał sprawę XX pod karą 2 złr., albo 10 złr.“,

albo (termin najczęściej używany) „pod osobistą odpowiedzialnością wzywa się wójta gminy, aby XX wykonał“. Kary się później nie nakłada zwykle nigdy, ani do odpowiedzialności nie pociąga, ale używa się tych terminów dla presyi i dla większego rygoru. Zagrożenie karą nie wpływa na jakość załatwienia sprawy. Pod groźbą wójt lepiej rzeczy nie wykona, niż go stać na to, ale przynajmniej jest pewność, że wogóle coś zrobi, dobrze czy źle i na termin o wykonaniu polecenia doniesie. Dlatego weszło w wielu okolicach w zwyczaj, że nawet przy najdrobniejszych sprawach Starostwa stosują rygor wzywania wójta pod osobistą odpowiedzialnością we wszystkich reskryptach do gminy. Ma to jednak bardzo złą stronę, gdyż wójt staje się jeszcze więcej obojętny i bierny w załatwianiu obowiązków. Kiedy go wzywano zawsze za każdą drobną sprawą „pod jego osobistą odpowiedzialnością“, kiedy mu zawsze grożono karą pieniężną za złe wykonanie polecenia, a ostatecznie nigdy tej kary nie nałożono, choć on czuje doskonale, że źle sprawę załatwił, gdyż dobrze załatwić nie umie; natenczas taki wójt obojętnieje zupełnie, staje się kompletnie biernem i apatycznem narzędziem. Cały jego spryt polega już wtedy na tem, aby od kary wykręcić się i wytłumaczyć swoją nieudolnością, nieznajomością rzeczy, lub złożyć winę na kogo innego.

Karać wójtów surowiej i w ten sposób dążyć do naprawy administracyi gminnej, byłoby niemoralnem i nie przyniosłoby żadnego owocu. Do kary dyscyplinarnej potrzeba rzeczywistej odpowiedzialności podmiotowej i winy przedmiotowej, inaczej kara jest środkiem niemoralnym. Wina tkwi w stosunkach, w instytucyi karłowatej gminy, a nie w osobach. Dlatego też tego środka władze nasze w Galicyi nigdy wobec gmin nie stosowały, chyba w razie ostateczności. O ile można z rozmaitych wykazów wnosić, podobno w ostatnich czasach Wydziały powiatowe częściej stosowały kary dyscyplinarne wobec wójtów, niż Starostwa. Pochodzi to stąd, że wobec Wydziałów powiatowych wójci są mniej ulegli, niż wobec Starostwa, gdyż władza rządowa ze wszystkimi środkami egzekutywy zawsze im więcej imponuje, niż

autonomiczna korporacyjna władza bez żadnych środków egzekutywy.

Pomimo tego, że gmina nie funkcyonuje, wójt ma bardzo wiele zajęcia, trudności i kłopotów. Zwykłą rzeczą jest, że jeśli ktoś czego nie umie, zadaje sobie dziesięć razy tyle zachodu, niż gdyby umiał rzecz dobrze wykonać. Nasz wójt przeciętny robi wszystko źle i niedołężnie, ale to nie wyklucza, że urzędowanie zabiera mu mnóstwo czasu i daje nieskończenie wiele mitręgi. Chodzi na sesye wójtów (Amtstagi) do Starostwa, chodzi do Wydziału powiatowego, a oprócz tego za każdą ważniejszą sprawą, kiedy sobie nie ufa, ani pisarzowi, chodzi po wyjaśnienia do urzędu, bierze udział we wszystkich komisyach na gruntach gminy, staje ciągle na świadectwo w urzędzie, doprowadza strony do urzędu, jeżeli pachołka nie ma, sam konwojuje i dostawia do władzy tych, których ona cytuje lub doprowadzić każe (w wypadkach kiedy żandarmeryi się do tego nie używa t. j. kiedy obejdzie się bez formalnego aresztowania osób). Zajmuje się szupaśnikami, staje na rozliczne termina w sprawach wojskowych, zbiera składki lub różne datki konkurencyjne zmienne, ściąga grzywny i zalegle należytości; jedne kwoty pieniężne odnosi do Starostwa, drugie do Urzędu podatkowego, inne do Rady szkolnej miejscowej, inne do Wydziału powiatowego, inne do proboszcza etc. Nadto i sprawy sądowe wiele mu dają zatrudnienia. Słowem, ma mnóstwo czynności i właśnie dlatego, że ich dobrze załatwić nie umie, ma ciągły nadmiar zachodu i kłopotów i czuje ustawicznie ciężar swej odpowiedzialności wobec przełożonej władzy, tudzież ciężar odpowiedzialności materyalnej, gdyż Wydziały powiatowe zajmując się coraz gorliwiej sprawami majątku gminnego, za wszelkie usterki finansowe czynią wójta majątkowo odpowiedzialnym. Za to wszystko pobiera wynagrodzenie nadzwyczajnie liche, przeciętnie w kraju całym 50 złr. rocznie (!) wynoszące. Jakiż zatem jest motyw, że podejmuje się ciężaru urzędowania? Ambicya piastowania godności albo widoki osobistych nielegalnych korzyści. Chłop nasz ma ambicyę, która jest wynikiem krewkości i fantazyi charakteru

ludowego. Ażeby być pierwszym we wsi, mieć w gminie władzę, do której wiele tradycyj dawnych i zwyczajowego uszanowania przywiązują, zniesie wiele trudów i wiele ścierpieć gotów, póki to jego miłość własną zaspokaja. Ambicya ta jest dobrą pobudką. Ale gdy wójt taki, który tylko dla ambicyi podjął się urzędowania, będzie kilkakrotnie karany, zniechęca się, staje się więcej opieszałym albo, gdy to go właśnie zawodzi, dla czego gotów był znosić trudy i nieprzyjemności, składa urzędowanie i na jego miejsce przychodzi gorszy, który z niczego nic sobie nie robi, gotów wszystko znosić, byleby mógł powetować sobie trudy urzędowania wszelkiemi nielegalnemi korzyściami. Nielegalności tej nasz lud wiejski nie odczuwa, bo wie doskonale, iż urzędowanie odbija się nader niekorzystnie na majątku każdego wójta, naraża go na stratę czasu i wydatki. odrywa parobka i konie od pracy w polu lub innego zarobku. Dlatego też nieraz zamożny i intelligentny włościanin nie chce wyboru przyjąć; czasem bywa jeszcze gorzej. Zdarzało się w kilku powiatach nad Dunajcem, że włościanie właśnie z niechęci do jednego z pośród siebie obierali wójtem, aby miał ustawiczne kłopota i mitręgę, ciągłe termina w Starostwie, kary, stawiennictwa i odpowiedzialność majątkową za złego pisarza. Zdarzało się, że z umysłu obierali wójtem prawdziwego niedołęgę lub kalekę. Smutna to, ale prawdziwa ilustracya powagi władzy w gminie!

Takie same złe skutki wynikają i dla administracyi rządowej z niedołężnego działania gminy. Administracya nie może, jakeśmy widzieli, sobą zastąpić i własnymi organami wyręczyć gminy, tak żeby sprawy same na tem nie ucierpiały, jeśli gmina ich dobrze nie załatwi. Z drugiej strony administracya sama cierpieć musi i odczuwać złe skutki, jeśli pozbawioną jest tej pomocy w czynnościach przygotowawczych, orzekania i wykonawczych, które tylko organ lokalny maszynie wyższej dawać musi. Z każdego expedytu Starostwa wychodzi tygodniowo kilkadziesiąt albo kilkaset aktów (Exbibitów) na zewnątrz urzędu. Z tej ilości $^{8}/_{10}$ przeznaczonych jest dla gmin. Każdy akt adresowany do gminy

zawiera polecenie do Zwierzchności gminnej, aby wypełniła jakąś czynność przygotowawczą albo wykonawczą dla Starostwa. Jakże urzędowanie Starostwa nie ma tracić na tem merytorycznie, formalnie lub na czasie, jeśli $^{9}/_{10}$ tych czynności, które się gminom do przygotowania lub wykonania poleca, będzie źle, wadliwie, nieudolnie załatwionych, bo gminy inaczej załatwiać nie są w stanie. Jak można mówić, że na tem służba administracyi nie cierpi?

Zacznijmy od zewnętrznej strony, od samego pisania reskryptów i orzeczeń Starostwa. Rozporządzenia władzy powinny być pisane z precyzyą, jasnością i zwięzłością, aby jednego słowa nie było w nich za dużo lub za mało. Powinny być pisane w tonie silnym na znak, że władza decyduje o sprawie, a sposobem prostym, aby każdemu jasno wskutek zapadłej decyzyi przedstawił się stosunek prawny, który dotychczas był mu sporny lub wątpliwy. Styl urządzony jest zewnętrzną oznaką energii i dokładności administracyi n. p. francuskiej. Władza administracyjna każdem swem orzeczeniem tworzy *novum ius inter partes*, zatem nie może być jej obojętne, jakich wyrażeń w orzeczeniu użyje, ale powinna się starać jak najkrócej a jak najdokładniej prawniczo i faktycznie rzecz określić, aby w swym dekrecie oznaczała istotę i zakres nowego uprawnienia, które dekretem determinuje. Tymczasem jakże tu mówić o podobnem staraniu, skoro funkcyonaryusze Starostwa wiedzą z góry, że reskrypt przez nich pisany pójdzie do gminy do analfabeta wójta, że będzie w karczmie gdzieś czytany i nigdy dobrze nie zrozumiany. Miałby się w takich warunkach urzędnik starać pisać z całą precyzyą prawniczą, kiedy czy napisze dobrze czy źle, dokładnie lub niedbale, jeden będzie skutek t. j. że w gminie zrozumieją tylko to, „czy dostał Bartek, czy nie dostał“ lub „czy Mosiek wygrał, a Stasiek przegrał, czy też Stasiek wygrał a Mosiek przegrał“. Zresztą zrozumieją z orzeczenia tylko tyle, ile pisarz zechce we własnym interesie wytłumaczyć i dlatego narzekają na krzywdę i niesprawiedliwość, choć sprawa jest jasna i słuszna. Stąd niektóry referent, który stara się czasem rzecz dokładnie wytłumaczyć gminie,

rozpisuje się długo i rozwlekle, aby rzecz uzmysłowić i uprzystępnić; drugi, któremu chodzi tylko o załatwienie, pisze nazbyt krótko, trudne i zawiłe orzeczenie wraz z motywami wydaje nieraz w trzech wierszach, bo wie, że czy napisze dobrze lub pobieżnie, jeden i ten sam będzie w gminie skutek. Zazwyczaj jeden i drugi pisze niedokładnie i niedbale, nie licząc się z wyrażeniami, bo się spieszy i pouczyło go doświadczenie, że sposób w jakim się rzecz przedstawi, bynajmniej na załatwienie sprawy nie wpływa. Gdy referenci niektórzy przyzwyczają się tak niedbale $^{8}/_{10}$ części referatów pisać, może nie potrafią na koniec reszty $^{2}/_{10}$ porządniej załatwiać. Stąd może takie pochodzą skargi na lichy i niedbały styl urzędowy u nas. Piękny jędrny i bogaty we wszystkie zwroty język, wykarmiony na łacińskich wzorach, na klasycznej mowie jurystów, wygląda w aktach naszej administracyi tak rozwlekły, ślamazarny i zawiły, że jest często niezrozumiałym nietylko dla analfabetów, lecz że i ci co ten język dobrze znają i miłują, mogą się nieraz pytać, czy te akta rzeczywiście po polsku pisane? Szkoda jest tem większa, że Galicya jest jedynym krajem, gdzie ten język jest w urzędowem użyciu. Oczywiście nie można szukać przyczyny tego zjawiska wyłącznie w stosunkach gminnych. Jednakowoż brak wszelkiego starania o poprawność stylu urzędowego w reskryptach do gminy, które stanowią przeważną część aktów władz powiatowych, oddziaływa niekorzystnie na tę ze wszech miar dla serca polskiego ważną sprawę.

Styl nie jest rzeczą obojętną w administracyi, ale ostatecznie jest tylko formą zewnętrzną. Ważniejszą rzeczą jest samo załatwianie spraw. Pod tym względem skutki źle zorganizowanej gminy oddziaływują niekorzystnie na administracyę w dwojaki sposób: 1° na sam tok urzędowania i meritum załatwiania spraw, 2° na osoby pełniące służbę w urzędzie. Brak dobrej gminy sprawia, że nietylko czynności urzędowe samej gminy są niedołężnie wypełniane, ale nawet zarządzenia Starostwa są źle wykonane lub doznają wielkiej w wykonaniu przeszkody i zwłoki. Weźmy na uwagę

najprostsze wypadki, kiedy Starostwo zarządza np. zamknięcie jakiegoś szynku, dojazdu, kamieniołomu etc. Wówczas Starostwo wydaje orzeczenie do strony i równocześnie reskrypt do gminy z poleceniem wykonania lub dopilnowania wydanego zarządzenia. Wójt w pierwszej chwili, póki ma reskrypt Starostwa w ręku, występuje jako władza, doręcza stronie orzeczenie i każe szynk, przejazd lub kamieniołom zamknąć. Gdy to jednak wypełnił, wraca zaraz do swej roli woźnego, i jeśli za chwilę potem szynk, przejazd lub kamieniołom strona samowolnie napowrót otworzyła, patrzy na to najzupełniej obojętnie. Skoro na jedną chwilę wykonał polecenie, zupełnie mu to wystarcza, nie czuje się władzą, która ma wszelkie czynności przedsięwziąść, aby strona do wyższego polecenia się zastosowała, ale pozostaje w roli pachołka egzekucyjnego, który dany rozkaz chwilowo wypełnia, a potem się nie troszczy o to, czy strona postępuje odpowiednio do doręczonego rozporządzenia. Z drugiej strony urzędnik powiatowy poprzestaje na tem, gdy co na piśmie załatwi i w przeważnej liczbie drobnych bieżących spraw, już o to dalej się nie troszczy. Kiedy chodzi o sprawę ważniejszą, zapewne sobie przypomni, zapyta o jej załatwienie kilkakrotnie, nareszcie choćby ze stratą czasu i z ujmą dla innych spraw, pojedzie na miejsce, aby wykonania przypilnować. Ale kiedy chodzi o tysiące drobnych bieżących spraw, musi się zadowolnić poleceniem do wójta, nie może już dalej każdym drobiazgiem ciągle się zajmować i dla niego od innej roboty odrywać. Załatwiwszy jedną sprawę na p i ś m i e, zrobił już wszystko, co do niego należało, bo zaraz inne i ciągle nowe sprawy miejsce tamtej zabierają. Takim sposobem jednak kończy się często na załatwieniu sprawy na piśmie, bez wykonania w praktyce życia.

Uznajemy chętnie, że jest pewna liczba gmin większych, gdzie dzięki zamożności urządzenia kancelaryjne są lepsze i poprawniejsze tak, że i cały tok urzędowania odbywa się poprawniej, tudzież pewna liczba gmin mających w łonie Zwierzchności gminnej wyjątkowo światłych ludzi. Z podniesieniem się zamożności i oświaty rośnie niewątpliwie ilość

gmin tej kategoryi. Ale bardzo znaczna część gmin w kraju wykonywa zadania poruczonego zakresu działania mniej więcej tak, jakeśmy powyżej opisali. Czyli, że urząd gminny nie wykonywa orzeczeń władzy wyższej jako urząd wykonawczy, tylko jako pachołek tej władzy. Najgorzej jest z niektóremi agendami policyjnemi, jak t. zw. policya obcych, meldunki osób przybyłych, współudział w dozorze nad szupaśnikami, obowiązki nadzoru policyjnego nad osobami pod dozór policyjny postawionemi, zapobieganie włóczęgostwu (zapobieganie żebractwu należy do własnego zakresu działania) etc. W tych wszystkich i tym podobnych sprawach działanie gminy jest prawie żadne. O wykonaniu nadzoru policyjnego nad osobami wyrokiem sądowym pod dozór policyjny postawionemi, które po odbyciu kary do gminy przynależności zostały odstawione, nie wspominamy, gdyż to jest rzecz na całym świecie nadzwyczajnie trudna do wykonania, a gminy galicyjskie zupełnie do tego nie dorosły. Ale udział gmin galicyjskich w sprawach szupaśnictwa jest tak wadliwy, że czyni całą ustawę bezowocną. Zapobieganie włóczęgostwu jest koniecznem dla utrzymania porządku publicznego, dla zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, dla zapobiegania demoralizacyi itd. Włóczęgostwo staje się chorobą zaraźliwą. Dowiedzioną jest rzeczą, że gdy się zjawi jeden lub kilku włóczęgów w okolicy, za ich przykładem przybywa zaraz kilkunastu wagabundów, którzy szerzą wśród najniższych warstw demoralizacyę, mnożą zastępy próżniaków i przestępców. Dlatego zwalczanie włóczęgostwa jest ważnem zadaniem administracyi, zwłaszcza wobec napływu ludności do miast i centrów przemysłowych. Wszelkie jednak środki przedsiębrane w tym celu przez administracyę rządową różnych państw, bez współdziałania gminy okazały się bezowocne. Wyjątek stanowić mogą tak wyjątkowe państwa jak Rosya, która ma bezmierne stepy w Azyi do osiedlenia i której organa rządowe nie cofają się przed stosowaniem tak bezwzględnych środków, jakich inne państwa cywilizowane i konstytucyjne nigdy użyć nie mogą. To samo można powiedzieć o Ameryce, gdzie są tak niesłychanie wielkie przestrzenie

ziemi w stosunku do małej ludności, olbrzymi rozwój przemysłu i bogactwa, że ręce nawet próżniacze są do pracy pożądane i poszukiwane, a wobec wielkich szans zysku i awanturniczych przedsiębiorstw i leniwe natury do różnych zawodów się zaprzęgają i drugich od pracy nie odwodzą. Na starym kontynencie cywilizowanych i przeludnionych krajów Europy, gdzie drobne kawałki ziemi, wszelkie małe przedsiębiorstwa i małe kapitały coraz mniej stają się wydajne, włóczęgostwo i pauperyzm w warstwach niższych może stać się klęską dla ludności uczciwie pracującej, powodem jej demoralizacyi a groźbą dla porządku społecznego. Wszelkie wyjątkowe środki przedsiębrane przez władzę publiczną np. tworzenie zakładów przymusowej pracy etc. okazały się albo niewystarczające, albowiem w stosunku do ogólnej liczby próżniaków i włóczęgów tak mała ilość da się w nich pomieścić, że skutku widocznego stąd nie było, albo też tak wielkie ciężary nakładałyby na ludność uczciwie i samodzielnie pracującą, że warunki uczciwej pracy byłyby coraz gorsze, stosunki odmieniłyby się na niekorzyść pracy, a na korzyść próżniaków i żebraków [1]). Prywatna inicyatywa jednostek przejętych duchem miłosierdzia, zwłaszcza korporacyj religijnych może więcej zdziałać na tem polu, niż wszelka usilność władzy państwowej. Jednostki pełne poświęcenia i korporacye humanitarne zdołają bowiem znaleść środki, aby działać na umysł indywiduów ich opiece powierzonych i odwodzić od próżniactwa, kiedy państwo zdoła tylko zająć przymusowo ich ręce i nakarmić ich żołądki.

Ale na tem miejscu nie rozbieramy kwestyi opieki nad ubogimi, gdyż to należy do własnego zakresu działania gminy. Do poruczonego zakresu należy między innemi współdziałanie gminy w sprawach szupaśnictwa, włóczęgostwa, dozoru policyjnego nad osobami pod dozór postawionemi i wogóle

[1]) Dr Gorzycki wykazuje w swej pracy: Szupaśnictwo w Galicyi (*Wiadomości statystyczne* tom XVII 1899 str. 53), że w Galicyi nie wykonywa się § 2 ustawy państwowej z r. 1885, który ustanawia karygodność żebractwa, „przeciwnie żebractwo jest w kraju faktem społecznym, któremu obecnie nie przeciwdziała ani szupas, ani zakłady przeciwdziałające włóczęgostwu, ani tem mniej ustawodawstwo o ubogich“.

współdziałania w sprawach policyi państwowej wobec osób niebezpiecznych dla porządku publicznego, spokoju osób i własności, do których państwo stosować musi prewencyjne środki policyjne. Otóż w Austryi, jak w wielu innych państwach, gmina powołana jest do współdziałania w tych zadaniach administracyi państwowej. Ostatecznym narzędziem wykonania różnych istniejących w tym celu przepisów jest gmina przynależności, ewentualnie gmina miejsca zamieszkania osób, względem których władza państwa wyjątkowe środki stosuje. Przy przepisach prawnych o wydaleniach, o szupaśnictwie i o nadzorze policyjnym, wszelkie postanowienia dotyczące orzeczeń, postępowania władz etc. dotykają tylko przygotowania i studyów przedwstępnych; celem tych przepisów i całą *ratio legis* jest wykonanie ich na miejscu w gminie zamieszkania lub pobytu. Choćby zatem całe postępowanie władz w stadyach przygotowawczych było jak najskrupulatniej i jak najdokładniej przestrzegane, to jeśli te czynności które są celem ustawy, nie zostaną wykonane przez organa lokalne, natenczas cała istotna część ustawy pozostanie nie wykonaną, a rezultat przez nią zamierzony wcale nie będzie osiągnięty.

Nie możemy rozbierać szczegółowo różnych ustaw obowiązujących w Austryi, które nakładają na gminy obowiązki w tym kierunku i normują całe postępowanie władz w sprawach szupaśnictwa i nadzoru policyjnego. Dawniejsze surowe przepisy uchylono, a obecnie obowiązujące prawa uchwalone zostały przez parlament w pierwszej epoce po uchwaleniu ustaw konstytucyjnych i przejęte są tym samym duchem poszanowania jednostki i swobód osobistych, co ustawy zasadnicze państwa. Obowiązująca także w Galicyi[1]) ustawa państwowa o wydaleniach i odstawianiach szupasem do miejsca przynależności z dnia 27 lipca 1871 dz. ust. p. Nr. 88,

[1]) Z powodu zachodzącej wątpliwości orzekł trybunał państwa, że tak samo jak postanowienia dawniejsze ustaw z dnia 12 maja 18 8 dz. ust p. Nr. 41, tak samo wszystkie postanowienia ustawy z dnia 27 lipca 1871 dz. ust. p. Nr. 88 mają zastosowanie w Galicyi, w szczególności dotycza funduszu krajowego (orzecz. z d. 11 lipca 1872 l. 91. Hye 1869/1873 S. 121).

tudzież ustawa z dnia 10 maja 1873 dz. ust. p. Nr. 108 o zapobieganiu włóczęgostwu i próżniactwu tudzież o nadzorze policyjnym, byłaby i w Galicyi bardzo skutecznym środkiem zwalczania włóczęgostwa, odwodzenia od niemoralnego i próżniaczego życia [1]), gdyby gminy galicyjskie umiały swe zadania spełniać. W sprawach szupaśnictwa istnieją u nas liczne i bardzo dobre przepisy specyalnie tylko w Galicyi obowiązujące, wydane przez władze krajowe i przepisy te, o ile dotyczą postępowania organów przy czynnościach szupasowych, wykonane są porządnie, nawet gminy stanowiące stacye szupasowe dosyć dobrze funkcyonują. Ale pożytku z wykonania tych przepisów niema wielkiego, gdyż wypełnione są tylko czynności przygotowawcze, nie zaś czynności ostateczne. Wydalenie policyjne i przymusowe odstawienie kogoś do gminy przynależności bynajmniej nie jest według zasad prawa austryackiego uważanem jako kara, lecz jako prewencyjny środek ze względu na bezpieczeństwo publiczne [2]). Otóż ten środek jest bezskuteczny lub mało skuteczny, jeśli polega tylko na przedwstępnych formalnościach postępowania, bez osiągnięcia tego co jest istotą i celem postępowania. Ilekroć bowiem władza administracyjna zarządza odstawienie szupasem do gminy przynależności włóczęgów i ludzi wstręt do pracy okazujących (Arbeitscheue) lub zagrażające bezpieczeństwu publicznemu indywidua, powinna władza ta w myśl obowiązujących przepisów wezwać gminę,

---

[1]) Ustawa z r. 1871 nie ma żadnych ukrytych politycznych celów jak dawniejsze przepisy policyjne, ale jest przedewszystkiem środkiem przeciw wagabundom i niemoralnym i próżniaczym indywiduom § 1 stanowi: *Die Abschiebung aus einem bestimmten Orte mit der Verweisung in die Zuständigkeitsgemeinde darf aus polizeilichen Rücksichten* ***nur*** *gegen nachstehend bezeichnete Personen erfolgen als: a) gegen* ***Landstreicher*** *und sonstige* ***Arbeitsscheue*** *Personen; b) gegen* ***ausweis- und bestimmungslose*** *Individuen, welche keinen Erwerb nachweisen können; c) gegen öffentliche Dirnen; d) gegen aus der Haft tretende Sträflinge* ***in soferne sie die Sicherheit der Person oder des Eigenthums gefährden.***

[2]) *Der Schub ist nach dem Geiste der hierüber erlassenen Vorschriften keine Strafe, sondern eine Vorsichts massregel zur Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit und Sauberung des Landes von verdächtigen und bestimmungslosen Vagabunden u. s. w.* Mayerhofer T. II. str. 616.

ażeby czuwała nad nim i starała się szupaśnika do pracy naginać, dać mu uczciwe zajęcie i dołożyła wszelkiego starania i środków, żeby mu ułatwić powrót do uczciwego i porządnego życia. Zapewne że tego rodzaju rozporządzenia są po części pobożnem życzeniem administracyi i nigdzie na świecie nie dadzą się ściśle co do joty wykonać, chyba tam, gdzie są domy pracy [1]) lub rodzaj kolonij karnych. Jednakowoż chociażby w wielu razach podobne zarządzenia nie dały się wykonać i pozostały *pium desiderium* administracyi, nie można wątpić, że zachodzić musi pewien dość znaczny procent wypadków, kiedy szupasowanie włóczęgi do gminy przynależności w tym właśnie celu odnosić musi pewien skutek, gdyż inaczej ustawy tego rodzaju przyjęte przez bardzo wiele państw cywilizowanych nie miałyby żadnego rezultatu. Miarą pożyteczności tego rodzaju zarządzeń jest właśnie to, czy większy lub mniejszy zachodzi procent wypadków, kiedy zarządzenia te odnoszą pomyślny skutek. Pomyślny rezultat będzie zaś osiągnięty

1°) jeśli włóczęga odmieni się i nabierze zamiłowania do uczciwego zarobku. (To właśnie uważamy za *pium desiderium*, które się musi ziścić w rzadkich wypadkach wyjątkowej pobudki moralnej lub wyjątkowo szczęśliwych okoliczności);

2°) jeśli gmina przynależności zdoła dać zajęcie szupaśnikowi lub czasami naginać go będzie do pracy (co jest na wsi rzeczą możebną i nie ma prawie pory roku, kiedy by nie było przy gospodarstwie lub drogach, rowach etc. potrzebnych rąk do pracy, a zatem i miernego zarobku);

3°) jeśli włóczęga nabierze przekonania, że włóczęgostwo jest mu tak utrudnione, że go to przymusowo zniewala do przebywania w miejscu pobytu lub odstrasza innych od złych skłonności;

[1]) Domów przymusowej pracy istnieje w Austryi 18, a mianowicie 11 w krajach sudeckich (Czechy, Morawy i Śląsk), 7 w krajach alpejskich; w Galicyi i na Bukowinie nie ma żadnego. Dr Gorzycki wykazuje zaś cyfrowo (str. 65), że w Austryi Dolnej z powodu zaprowadzenia nowych domów przymusowej pracy w epoce 1888—97 koszta szupaśnictwa znacznie się obniżyły.

4°) jeśli energiczne wykonywanie przepisów o włóczęgach jest odstraszającym przykładem dla reszty ludności, aby nie dała się pociągnąć do włóczęgostwa i próżniaczego życia.

Wszystkie trzy ostatnie od 2—4 wymienione rezultaty pomyślne dadzą się osiągnąć wtedy, jeśli gmina współdziała i przynosi swą pomoc w usiłowaniach administracyi. Zapewne, że sprawa jest trudna, zwłaszcza co do tych niepoprawnych włóczęgów, na których niema żadnego środka. Są indywidua, które tak nawykną do wałęsania się, próżniaczego i niemoralnego życia, że wszelkie sposoby i wszelkie usiłowania czy policyi, czy gminy w obec nich są bezskuteczne i niema innego sposobu, jak zamykanie w domu przymusowej pracy lub poprawczych koloniach. Przepisy ustawy krajowej galicyjskiej z 15 listopada 1874 dz. ust. k. Nr. 65, która w § 3 stanowi, „że gmina winna jest zwrócić funduszowi krajowemu przy pierwszym wypadku szupasowania piątą część, zaś przy każdym następnym wypadku szupasowania tejże samej osoby t. j. przy rewertentach trzecią część kosztów szupasowania“ miały na celu przymuszenie gminy do zajmowania się odstawionymi do niej włóczęgami. Niejednokrotnie jeden niepoprawny włóczęga, odstawiany do gminy przynależności, tyle narobi małej gminie kosztów, że mieszkańcy jej muszą płacić z tego powodu wyższe dodatki do podatków albo gmina zmuszona jest likwidować cały majątek w kapitałach. Czasami szupasowanie nie ma żadnej racyi bytu, np. szupasowanie z miasta na wieś kobiet niemoralnego życia, albowiem gdy przywykną do miasta, na wsi nigdy nie osiędą. Na tem polu administracya u nas niezawodnie robi co może, kraj ponosi wielkie ofiary i ciężary, ale gmina przynależności nic nie robi, lub tyle co nic i dlatego niesłychanie drobne są z dotyczących ustaw i zarządzeń rezultaty.

Kiedy szupaśnika do gminy przynależności odstawia się i kiedy ta gmina odbiera polecenie, „aby starała się go odwieść od złego nałogu, przymusić do stałego pobytu, dać mu zatrudnienie, lub przynaglać do pracy i dołożyła wszelkich starań celem poprawy jego życia“ etc., wójt gminy nieraz polecenie to tak wykonywa, że jak tylko papiery potwier-

dzające odbiór szupaśnika podpisał, jak tylko strażnik konwojujący oddalił się, namawia go sam, aby *stante pede*, tego samego dnia jeszcze oddalił się z gminy i poszedł sobie w szeroki świat. Stąd bardzo często się zdarza, że gdy pewna liczba włóczęgów z pewnego miejsca np. z większego miasta została wydalona, wkrótce ta sama liczba i te same indywidua (jeśli przynależni byli do niezbyt odległych miejscowości) wracają. Nadto jeszcze zazwyczaj nowe zastępy ze sobą przyprowadzają, gdyż przekonali się, że szupasowanie, którego się z początku bali, jest bez żadnego nieprzyjemnego dla nich rezultatu i nikt do twardej pracy nie zaprzęga, ani do pobytu na wsi nie zniewala, odrazu innych do wałęsania się i próżniactwa pociągają. Na porządku dziennym są zdarzenia, że włóczęga odszupasowany chciał sam pozostać dłużej w gminie przynależności (zatęsknił za powietrzem rodzinnem), ale mu wójt nie dał, namówił, czasem groził albo nawet dopomógł, aby sobie poszedł zaraz dalej w świat. Przyczyną tego jest, że gmina i wójt czuje w tym wypadku jak zawsze słabość i bezsilność swoją, obawia się zatem takiego indywiduum z dalekich stron, pod eskortą, za niemoralne życie do gminy odprowadzonego, boi się, że z chwilą kiedy eskorta oddali się, to indywiduum może być niebezpieczne i kłopotu wszelakiego stanie się powodem, więc czemprędzej wyprawia go ze wsi i czasem nawet daje własnych parę groszy na drogę. Zapytywany o to wójt tłumaczy się otwarcie tymi słowy: Żeby gmina miała areszt i jednego albo dwóch policyantów, to bym się go nie bał, toby nawet dobrze było, żeby został, bo byłoby kim taniej różne roboty robić, drogę naprawiać, rowy pogłębiać, tłuc kamienie lub śnieg zgarniać, ale kiedy gmina mała i uboga i jako wójt sam wszystkiego dozierać muszę, to miałbym za wiele kłopotu i boję się go... niechaj bestya idzie se gdzieindziej i jak najdalej.

Tak przedstawia się często wykonanie ustaw i taki też z tych ustaw wynika dla kraju pożytek. Oczywiście w tych warunkach o skutecznem zapobieganiu włóczęgostwu i zwalczaniu wałęsania się próżniaczych, wstręt mających do pracy i niebezpiecznych dla porządku publicznego indywiduów nie może być mowy.

Nie chcemy przytaczać innych przykładów na dowód, że i w innych gałęziach administracyi zupełnie podobnie osiągnięcie zamierzonego celu rozbija się o nieudolność organu powołanego do przeprowadzenia w praktyce przepisów ustawy. Przedstawimy tylko pokrótce, jakie środki zaradcze wytworzyła praktyka w administracyi galicyjskiej.

Wobec niedołęstwa gminy w wykonywaniu zadań policyi miejscowej, w praktykę życia weszło, że wiele spraw należących bez wątpienia do zadań czysto policyi lokalnej, załatwianych jest przez Starostwo, t. j. albo same ustawy stanowią, że sprawy, które z reguły mają być załatwiane przez gminę, w pewnych warunkach (np. gdy rzecz dotyczy obszaru dworskiego) wykonywane będą przez Starostwo, jak np. ustawa o szkodach polnych [1]), leśnych [2]), regulamin służbowy [3]) etc., albo w pojedyńczych wypadkach strony nie mogąc się doczekać sprawiedliwości od gminy, zwracają się do Starostwa i takowe, chociaż sprawa właściwiej należałaby do gminy jako rzecz lokalna, rozsądza ją na podstawie ogólniejszych przepisów policyjnych np. noweli karnej dla spraw administracyjnych z 30 września 1857 dz. ust. p. Nr. 80.

Stosunki faktyczne sprawiają, że bardzo wiele spraw, które z natury rzeczy należą do kompetencyi gminy, lub orzekanie w drobnych sprawach miejscowych, które w innych

---

[1]) § 39 ustawy krajowej o ochronie własności polnej z 17 lipca 1866 d. u. k. N. 29.

[2]) § 68 ustawy leśnej patent z 3 grudnia 1852 d. u. p. N 250.

[3]) § 41 regul. służbowego stanowi że spory między służbodawcami a służącymi wynikajace *z umowy służbowej lub ze stosunku służbowego*, które w ciągu trwania stosunku lub przed upływem dni 30 od jego ustania wytoczone zostały, będa załatwiane przez *władze polityczne* po 30 dniach przez władze sadowe. Wszelkie inne skargi (jakie inne?) zażalenia (sic) należą zresztą (!) do Zwierzchności gminnej lub przełożonego obszaru dworskiego *Karanie* za przekroczenie niniejszego regulaminu służbowego należy do organów ustawą gminną (§ 60), ustawą o obszarach dworskich (§ 13) do tego powołanych". Ustawa zaś o obszarach dworskich w § 13 stanowi, że „prawo karania przyznane ustawą gminną naczelnikowi gminy nie przysłuża jednak Przełożonemu obszaru dworskiego. Prawo to wykonywa polityczna władza państwa". Jak widzimy stylizacya § 41. regulaminu służbowego jest tak wadliwą i elastyczną, że toleruje to, że kto inny ma spory rozstrzygać i orzeczenia w tym względzie wydawać, a kto inny karać W praktyce też zachodzą czasem najdziwaczniejsze komplikacye.

krajach załatwiane są bądź to przez sądy gminne, jak w Król. Polskiem i w Rosyi, sądy pokoju w Anglii, bądź przed organa policyjne (*la police correctionelle* we Francyi), komisarzy cyrkułowych w W. Ks. Poznańskiem, i Amtsmannów w Prusiech, w Galicyi sprawowane są przez organ wyższy Starostwo, stosunkowo za wysoki i za odległy do wykonywania tych czynności. Sprawy te muszą być załatwiane przynajmniej w części przez Starostwo, bo gdyby Starostwo dla braku kompetencyi się od nich uchyliło, niktby się niemi nie zajął, a ludność chwytaćby się musiała chyba środków samopomocy lub prawa odwetu. Ma to jeszcze między innemi i tą niedogodność, że nasze urzędy powiatowe nie są bynajmniej urzędem policyjnym, wewnętrznem całem urządzeniem i tokiem czynności, są władzą czysto administracyjną, i z wyjątkiem spraw prezydyalnych natury politycznej absolutnie nie kwalifikują się do pełnienia zadań policyi. Można powiedzieć, że sprawy policyjne są najgorzej załatwiane ze wszystkich spraw będących przedmiotem urzędowania Starostwa, są najniedbalej traktowane, powierzone albo sekretarzowi powiatowemu, albo jakiemuś najniższemu często manipulacyjnemu urzędnikowi, który je traktuje jako exhibita i dba tylko o to, byle jak najwięcej kawałków jak najszybciej ułatwić i o ile możności „ad acta“ złożyć. Nie będziemy z tego bynajmniej robili zarzutu naszym Starostwom, uważamy tylko pośledniejsze traktowanie spraw policyjnych jako ogólną cechę urzędowania Starostw i rzecz zupełnie naturalną w danych stosunkach. Starostwo do spraw policyjnych małą przywiązuje wagę, a sprawy bezpieczeństwa publicznego pozostawia wyłącznie żandarmeryi. Taki organ, który z natury swego przeznaczenia i urządzenia jest więcej administracyjnym, a nie policyjnym urzędem, jak Starostwo w Austryi, zawsze gorzej będzie załatwiał sprawy policyi poprawczej, niż organ niższy, o charakterze więcej policyjnym, czy to komisarz okręgowy, czy mer, czy naczelnik okręgu zbiorowego, czy sherif etc. Stąd też pochodzi, że w Galicyi sprawy bezpieczeństwa publicznego w zakresie policyi kryminalnej, jak ściganie przestępców, złodziei, podpalaczy, oszustów etc.,

któremi się zajmuje żandarmerya są dobrze załatwiane i wzorowy w tym względzie panuje stan rzeczy, sprawy zaś drobnej policyi gospodarczej, slug, ochrony kultury sanitarnej, ogniowej etc., któremi nieudolna gmina się nie zajmuje i dla tego od wypadku do wypadku wykonanie ich bierze na siebie Starostwo, są źle wykonane. Jako urząd wyższy, Starostwo bagatelizuje takie przekroczenia jak np., że ktoś jeździ szybko po moście, nieostrożnie obchodzi się z ogniem, robi szkody w polu etc. Co więcej, przy wymiarze kary urzędnik Starostwa nie ma poczucia, jaką karę wymierzyć należy, jego orzeczenia karne będą oparte po większej części na dowolności i zależeć będą prawie od chwilowej fantazyi i względów ubocznych. Jak waga wielka i ciężka przeznaczona do ważenia większych rzeczy nie jest w stanie mierzyć drobnych ciężarków, tak organ wyższy nie jest dość czuły do mierzenia drobnych spraw. Na to potrzeba małych ludzi, organów podrzędnych lokalnych, w których pojęciu taka sprawa nie jest drobna. Organa lokalne oceniać je będą zawsze z wielkiem przejęciem, zainteresowaniem i zastanowieniem, okażą najlepszą znajomość stosunków, zdadzą najłatwiej sobie sprawę z wielkości winy, ewentualnie szkody i miary odpowiedzialności karnej obwinionego. Tylko ten organ, który jest na miejscu i wie ile to trudów i kosztów potrzeba, aby utrzymać porządek na drodze, porządek w gminie, ochronę kultur gospodarczych, ten sam, który czuje, ile to jego starań i kłopotów wymaga przestrzegać ustawicznie tego porządku, ten tylko organ jest w stanie ukrócać drobne przekroczenia policyjne. Stąd widzimy w Niemczech, we Francyi, Belgii, Szwajcaryi tudzież w wielu prowincyach austryackich wzorowy ład, porządek i cywilizacyę na każdym kroku, aż do najdrobniejszych szczegółów, bo zadania policyi wykonywane są przez te organa lokalne, które ponoszą trud i staranie o utrzymanie porządku i wykonanie ustaw.

Wykonanie zadań lokalno-policyjnych przez Starostwo w zastępstwie gminy przysparza prawie zawsze trudności na wszystkie strony, a zatem 1° stronie skarżącej, 2° stronie

oskarżonej, 3" samemu Starostwu. Za illustracyę posłużyć mogą np. sprawy służbowe. Gdy komu zbiegnie sługa, wnosi zażalenie do oddalonego czasem o kilka mil Starostwa z żądaniem przeprowadzenia rozprawy, ewentualnie zmuszenia (doprowadzenia) sługi do powrotu do opuszczonego obowiązku. Po upływie kilku, nieraz około 10 dni wyszukają organa bezpieczeństwa sługę i odprowadzą do Starostwa. Tam sługa będzie przesłuchany, ale na podstawie jednostronnych jego zeznań rozprawy przeprowadzić, ani orzeczenia wydać niepodobna. Trzeba wezwać do stawienia się obu stron razem, trzeba wezwać służbodawcę, ewentualnie i świadków. Urzędnik musi zatem wezwać służbodawcę na termin za kilka dni przypadający. Umyślnym posłańcem wzywać nie może za każdym razem w drobnych sprawach, zatem wzywa przez pocztę i wyznacza w miarę odległości termin 3—5 dniowy. Co przez ten czas robić ze sługą? Puścić go — to jak wyjdzie z urzędu, więcej się w nim nie pokaże, pójdzie do drugiego powiatu i ani za rok go nikt nie odszuka (bo za sługą zbiegłym nie można tak ściśle śledzić, jak za zbrodniarzem i poruszać cały aparat organów bezpieczeństwa, żeby go odszukać). Służbodawca będzie narzekał, że władza miała w ręku sługę, a nic nie uczyniła, że uwierzyła jego kłamliwym wybiegom i wykrętom, będzie może narzekał, że opłaca znaczne ciężary publiczne, a dostatecznej opieki i pomocy w dotkliwych gospodarczych interesach nie doznaje. Zatrzymać sługę jest niepodobieństwem i niesprawiedliwością, byłoby to karaniem go przed wyrokiem. Jeśliby w areszcie miano go przetrzymać aż do rozprawy, natenczas byłoby to rzeczą nieludzką, karą dużo cięższą niż po przeprowadzeniu rozprawy najsurowsze nawet orzeczenie nałożyć może. Jeśli w jakiem Starostwie ustalona jest reguła postępowania, jedynie słuszna i poprawna, że bez równoczesnego przesłuchania obu stron nie wydaje się orzeczenia, natenczas sługa puszczony wolno dostaje termin nowy razem ze służbodawcą. Praktyka okazuje, że sługa nader rzadko na ten termin staje. Ażeby temu zapobiedz, służbodawcy przedstawiający elementa obce, napływowe, lub dalecy przybysze kulturtregerzy z innych

krajów, którzy mają niechęć do naszego ludu, odrazu w swem podaniu obwiniają lub podejrzenie rzucają na sługę, że przy zbiegnięciu skradł coś, sprzeniewierzył, zrobił szkodę rozmyślną, tak, aby zmusić władzę do przytrzymania sługi aż do terminu rozprawy. W taki sposób wychodzą na tem dobrze tylko niesumienni służbodawcy, podczas gdy dobry służbodawca nigdy tak przebiegłego i niemoralnego środka się nie chwyta, a najgorzej na tem wychodzi sługa, którego orzeczenie częstokroć od wszelkiego zarzutu i od obowiązku powrotu do służby uwalnia, gdy tymczasem dotkliwa pierwej spotkała go kara. Jeśli zaś w Starostwie ze względów oportunistycznych, dla uniknięcia wskazanych właśnie trudności zaraz po doprowadzeniu sługi przeprowadza się rozprawa na podstawie jednostronnych zeznań sługi, przyjmując za zeznania drugiej strony tekst podania służbodawcy, — które czasami bywa bardzo lakoniczne i tylko imię i nazwisko sługi i petitum o doprowadzeniu zawiera, — natenczas taka rozprawa opiera się tylko na domysłach, dowolności i bywa wadliwa. Najgorszy sługa, który podniesie mnóstwo fałszywych zarzutów przeciw służbodawcy najlepszemu, będzie uwolniony i da mu władza racyę, najlepszy, który nie potrafi się bronić, nie potrafi używać wykrętów, pozornie może się wydać winnym i napowrót odstawionym będzie do złego służbodawcy.

Ktokolwiek się nad tymi stosunkami zastanowi, uznać musi, że większa część tych niedogodności zniknęłaby, gdyby te sprawy załatwiał organ policyjny lokalny, dla którego przy większej znajomości miejscowej ludzi i stosunków te trudnościby nie istniały i który na poczekaniu, zaraz każdą rzecz sprawiedliwiej mógłby rozstrzygnąć.

Przy tej sposobności zaznaczyć wypada, że przepisy galicyjskiego regulaminu służbowego są nieco zbyt surowe, jednakowoż surowość ta jest tylko koniecznością, póki nie ma porządnych urzędów lokalnych, któreby mogły na zasadzie łagodniejszych przepisów poprawnie sprawy służbowe załatwiać. Póki gmina w niedołęstwie swem absolutnie tych spraw nie umie załatwiać, póki Starostwa te sprawy

częściowo mają do załatwienia, a jako władze zbyt odległe i wyższe nie zupełnie dobrze mogą je sprawować, tak, że zaledwie bardzo nieznaczny procent sporów służbowych do ich rozstrzygnięcia dochodzi, póty przynajmniej musi istnieć surowszy rygor ustawy, aby zapobiedz rozprzężeniu służby na najszerszą skalę

Wykonywanie spraw policyi miejscowej przez Starostwo połączone jest z ogromnemi uciążliwościami dla stron. Gdy chodzi o szkody leśne, polne, o różne drobne przestępstwa kultury gospodarczej i porządku, nadzwyczaj trudno udawać się stronie o pomoc do władzy o kilkanaście lub kilkadziesiąt kilometrów oddalonej. W gminie dzisiejszej nie znajdzie żadnej pomocy, ale i ta pomoc, którą może jej Starostwo przynieść, połączona jest z takiemi uciążliwościami i stratą, że w rzadkich warunkach strona się do niej ucieka. Właścicielowi obszaru dworskiego jeździć na termin do Starostwa, albo posyłać rządcę lub ekonoma i świadków, odrywać parę koni od roboty, a nadto odrywać tego właśnie człowieka od gospodarstwa, który całą pracą agronomiczną w najpilniejszy czas kieruje, to naraża na koszta i na wielką stratę, kiedy robota dozoru i pośpiechu wymaga. Trzeba zważyć, że tego rodzaju przestępstwa policyi gospodarczej zdarzają się nie w zimie, nie wczesną wiosną ani jesienią, ale w tym krótkim czasie pory letniej, kiedy ciągle najpilniejsza robota w polu. Oderwanie rządcy ze świadkami do rozprawy w Starostwie w dzień roboczy — bo w święta władza nie może naznaczać terminu, — może wynosić stratę kilkunastu i więcej złr. Rezultat zaś rozprawy będzie, że władza skaże winnego na grzywnę 1 lub 2 złr., albo 24 godzin aresztu. Nie opłaca się zatem zupełnie stronom do władzy uciekać i musi chyba już coś nadzwyczajnie dokuczyć, lub wyjątkowo złośliwe zajdzie przestępstwo, aby strony wezwały nareszcie pomocy i opieki władzy, której kultura gospodarcza tak bardzo potrzebuje, że bez niej nigdzie obejść się nie potrafi. U nas ludzie bez niej muszą po największej części się obchodzić, przeważna część przestępstw uchodzi bezkarnie, albo strony uciekają się do środków samopomocy.

Zaznaczyć wypada, że jeśli Starostwa zajmują się przekroczeniami ustawy o ochronie własności polnej, dzieje się to niezupełnie poprawnie. O wszystkich przekroczeniach polnych powinna rozstrzygać Zwierzchność gminna, czyli wójt z dwoma przysiężnymi, z wyjątkiem wypadków przewidzianych w § 39 ustawy, kiedy obwiniony o szkodę polną jest właściciel ziemski, albo wójt, albo przysiężny. Tymczasem w praktyce rzecz się ma inaczej i wiele spraw o szkody wyrządzone na obszarach dworskich, albo szkody wyrządzone przez członków różnych gmin załatwiają Starostwa. Że to się dzieje w wielu powiatach w praktyce, dowody spotkać można na to w odpowiedziach władz na kwestyonaryusz Wydziału krajowego [1]). Nagina się zatem delikatnie ustawę i pod pozorem że gmina wydała mylne zarządzenie, podanie strony traktuje się jako rekurs lub innego używa pozoru i całą rozprawę przeprowadza Starostwo.

Takiem samem utrudzeniem jak dla stron, taką samą niemożliwością jest dla urzędu powiatowego zajmować się tego rodzaju drobnemi sprawami, przeprowadzać rozprawę i wydawać orzeczenia bądź to jako I. instancya, bądź jako II. instancya w razie odwołania od zarządzenia gminy. Sprawa powinnaby być załatwioną szybko, bo pośpiech jest podyktowany samą naturą rzeczy i niezbędnym hamulcem samoobrony, — tymczasem urząd ma sprawy ważniejsze na porządku dziennym i rozstrzyga o szkodzie polnej dopiero wtedy, kiedy jej ślad zaginął.

To samo można mniej więcej powiedzieć o szkodach leśnych, które nie należą do Zwierzchności gminnych ale wyłącznie do kompetencyi Starostwa (o ile władze sądowe nie są powołane); sprawy szkód leśnych dają wiele zajęcia urzędom powiatowym, a pożytku z tego jest nie wiele. W powiatach, gdzie są wielkie przestrzenie lasów np. kameralnych, albo w powiatach, gdzie mniejsza własność zgoła już żadnych lasów nie posiada, przychodzą do Starostwa

---

[1]) Porównaj Wykaz III str. 1—18 u Lewickiego l. c. między innemi Wydz. pow. trembowelski pisze „najczęściej całą sprawę rozstrzyga c. k. Starostwo“.

liczne peryodyczne wykazy szkodników leśnych, po kilkudziesięciu, stu kilkudziesięciu lub kilkuset szkodników od jednego zarządu lasu. Przeprowadzenie rozprawy karnej z kilkudziesięciu szkodnikami, przesłuchiwanie każdego do regestru karnego, dokładne oznaczenie każdej szkody i wydawanie orzeczenia jest nawet dla najpilniejszego urzędnika rzeczą niedogodną, odkłada ją też zwykle jak może najdłużej, a w końcu traktuje sprawę szablonowo z konieczności przeprowadzając rozprawę w jeden dzień z kilkunastu obwinionymi z różnych okolic powiatu pochodzącymi.

Do innej kategoryi, niż sprawy policyi miejscowej, należą sprawy przynależności. I ten jednak dział administracyi opłakane pozostawia w Galicyi stosunki ze względu na nieudolność i złą organizacyę gminy. Jeżeli prawo o przynależności do gminy w jakiemś państwie istnieje, należy to do pierwszych warunków porządnej administracyi, ażeby każdy obywatel tego państwa miał swój stan cywilny niewątpliwie pewny, t. j. aby był wpisany do metryk stanu cywilnego (księgi metrykalne urzędowe), a nadto aby był wpisany w poczet stałych członków jednej gminy. Jeśli bowiem co do jego stanu cywilnego, imienia, nazwiska, pochodzenia od pewnych rodziców, tudzież co do przynależności gminnej zachodzą wątpliwości i jeśli wśród mieszkańców tego państwa czy prowincyi znajduje się znaczny procent ludności, co do której takie wątpliwości zachodzą, natenczas panować musi w administracyi tego kraju nieład i nieporządek, który na wszelkie stosunki tak prawa publicznego jako też i prywatnego nadzwyczaj niekorzystnie oddziaływa. Po części jest temu winne samo ustawodawstwo, które — pomimo iż wydana nowela o przynależności stanowi wielki postęp w tym względzie, — zbyt jeszcze utrudnia uzyskanie swojszczyzny przez samą osiadłość w gminie. Póki ktoś nie nabył przynależności gdzieindziej za pomocą formalnego przyjęcia do gminy lub dziesięcioletniego zamieszkania, póty przynależy do tej gminy, do której był przynależnym jego ojciec, ewentualnie dziad lub pradziad. Może zatem być ktoś uznany za przynależnego do gminy X, chociaż ani on ani jego

ojciec nigdy w tej gminie nie przebywał[1]). Wobec tego można sobie wyobrazić, jak łatwe są dochodzenia administracyjne o przynależności gminnej, jeśli przy sposobności badania wątpliwego stanu cywilnego jakiegoś włóczęgi, trzeba sięgać tak daleko i dochodzić do której gminy jego ojciec, lub matka, dziad czy babka, ewentualnie dalsi krewni wstępni przynależeli. Każda gmina zazwyczaj opiera się uznaniu wątpliwej osoby za przynależną do swego związku, z obawy, aby stąd nie urosły dla niej ciężary, ksiąg swej ludności nie prowadzi, częstokroć umyślnie rozmaite szczegóły zataja lub zaprzecza; dlatego potrzeba co do każdej takiej osoby o wątpliwej przynależności, przeprowadzać najczęściej drobiazgowe dochodzenia, przesłuchiwać dotyczącą gminę i mnóstwo, czasami kilkunastu świadków z różnych miejscowości o szczegóły pochodzenia i kolei życia ojca lub dziadka. Po mozolnem przesłuchaniu licznych świadków i pamiętników, po spisaniu długich protokołów, po przeprowadzeniu korespondencyj z sąsiednimi Starostwami, Magistratami miejskimi, a częstokroć po zasiągnieniu wyjaśnień odległych bardzo władz z innych prowincyj monarchii, lub obcego państwa (Węgier), przychodzi nareszcie do wydania orzeczenia, które jeśli gmina opiera się do ostatka i chce wyczerpać wszystkie środki prawne, przechodzić musi przez wszystkie instancye Namiestnictwa i Ministerstwa i stamtąd jeszcze kilkakrotnie celem uzupełnienia dochodzeń zwracaną bywa. Tak ze sprawy samej przez się drobnej, bez żadnej większej doniosłości publicznej, rośnie sprawa większa, obejmująca duży konwolut pism i aktów, trwająca miesiące i lata. Zapewne, że i w innych krajach, zwłaszcza w innych prowincyach austryackich, gdzie

---

[1]) Zasada przynależności (*Zuständigkeit*) na podstawie pochodzenia rodziców i dalszych wstępnych z pewnej miejscowości, jest dziś anachronizmem i wyrosła niezawodnie z dawnych pojęć o związkach przynależności i poddaństwa (*Unterthänigkeitsverbände*), według których osoby nieswobodne, choćby w najdalsze strony się udały, póki tylko prawomocnym aktem nie uwolniły się ze związków poddaństwa lub innego formalnie nie przyjęły, zawsze należą do dziedzica tej miejscowości, do której przynależeli rodzice i dalsi krewni. Pan zawsze miał prawo ich szukać i windykować, nawet gdy zbiegli do wolnych miast, chyba że pojedyncze przepisy tamę temu kładły.

obowiązuje ta sama ustawa o przynależności gminnej, stosunkowo dość znaczna jest liczba spraw przynależności, które sprowadzają długie i mozolne dochodzenia. W tych państwach zagranicznych, gdzie najlepiej te stosunki są urządzone (Niemcy), zdarzają się wypadki powikłanych i trudnych spraw przynależności, zwłaszcza gdy rozchodzi się o skonstatowanie spornego między różnemi prowincyami czy państwami prawa obywatelstwa, na zasadzie spornej przynależności do gminy. Ale u nas w Galicyi jest więcej niż gdziekolwiek spraw przynależności, a gdyby chciano przedmiot ten ściślej traktować, natenczas urosła by jeszcze niepotrzebna liczba dochodzeń drobiazgowych i przewlekłych głównie z powodu złej organizacyi gminnej. W Galicyi jest bowiem takie mnóstwo osób bez pewnego stanu cywilnego, że gdyby którykolwiek Starosta (z wyjątkiem górskich powiatów, gdzie ludność stale trzyma się jednego miejsca lub do niego zwykle powraca), zechciał zaprowadzić ład i porządek pod tym względem i np. przy sposobności spisu ludności wypadającego co 10 lat, postanowił przeprowadzić ścisłe dochodzenia co do tych osób w powiecie, natenczas urosłoby mu takie mnóstwo spraw tego rodzaju, że ich załatwienie okazałoby się niemożliwem. Ponadto rezultat okazałby się po kilku latach wątpliwy, bo choćby na razie przyszło do unormowania porządnego przynależności każdego mieszkańca, jeśli gmina nie będzie prowadzić dokładnej ewidencyi swych członków utrzymując porządne spisy ludności, natenczas rzecz by się w pewnej części zatarła po upływie kilku lat i znowu co do stanu cywilnego tych samych osób powstałaby nieraz wątpliwość. Starostwo znowu jako organ wyższy i oddalony nie może utrzymywać spisu i ewidencyi 50 do 90 tysięcy ludności swego powiatu i przy największym wysiłku nigdy tego nie osięgnie, gmina wiejska zaś z łatwością może i powinna prowadzić ewidencyę swych członków.

Władza zatem administracyjna wdraża u nas dochodzenia celem skonstatowania obywatelstwa gminnego tylko z konieczności t. j. kiedy zachodzą takie okoliczności, które zmuszają do tego, kiedy np. potrzeba zwrotu kosztów utrzymania,

a krewni nie są w stanie zapłacić, więc trzeba badać, na którą gminę złożyć ciężar tego obowiązku, kiedy chodzi o odszupasowanie włóczęgi, lub o ustanowienie nadzoru policyjnego nad zbrodniarzem, który z kryminału wychodzi, aby wiedzieć do której gminy go odstawić etc. Co do reszty osób wątpliwego stanu cywilnego pozostają nadal stosunki niepewne i nieuporządkowane, a tego nie można nazwać poprawnym stanem administracyi.

To samo co sprawia utrudnienie porządnego urzędowania dla władzy, to samo jest przyczyną tysiącznych trudności dla stron. Kiedy wszelakie stosunki administracyi lokalnej są w nieładzie, kiedy urząd gminny nic zgoła nie potrafi wykonać, Starostwo zamiast mieć możność dobrego załatwiania spraw większych i ważniejszych, zamiast dopilnowywać wykonania ustaw, nadzorować i kierować czynnościami urzędów niższych i zamiast usiłowania swe skupić, żeby rzeczy pożyteczne dla dobra publicznego i kultury krajowej jak najmocniej otoczyć opieką i popierać, zaprzątnięte jest tysiącznymi drobiazgami, które zabierają mu czas i odbierają prawie możność traktowania wszelkich spraw inaczej, jak tylko formalnie i szablonowo. Niezmierne wynikają stąd trudności i szkody dla strony, jeśli w żadnej drobnej materyi pomocy u lokalnego organu nie znajdzie, lecz uciekać się musi do odleglejszej i wyższej władzy. Strona albo woli ze względu na koszta stawiennictw i stratę czasu zupełnie zrzec się opieki władzy, albo zmuszona koniecznością, z rezygnacyą godzinami przesiaduje w przedpokojach urzędu. Ktokolwiek badał stosunki urzędów powiatowych w innych krajach i porównywał je z naszymi, uderzony będzie zawsze w Galicyi zjawiskiem, którego gdzieindziej nigdzie nie zobaczy, tj. uderzy go to mnóstwo ludzi stojących przed urzędem w każdem powiatowem miasteczku. Kto pierwszy raz to zjawisko zobaczy, myśli, że odbywa się jakieś wyjątkowe zgromadzenie, że może pobór wojskowy, zgromadzenia polityczne, wybory, albo też rozdają całym gromadom ludu jakie zapomogi. Nie, to rzecz zwykła. Taka masa ludzi bywa co tydzień przed Starostwem, czasem dwa razy na tydzień.

Kiedy pytać tych ludzi, po co przyszli? jeden odpowiada: „ja z prośbą“, ten znowu „ja ze skargą“, tamten „a ja za numerem (wezwaniem)“, inny „ja do rozprawy karnej“, ale mnóstwo się między nimi znajdzie, którzy powiedzą „my na świadki przyszli“. Nieobeznany bliżej ze stosunkami nie zdoła zrozumieć, skąd przed urzędem administracyjnym znajdzie się tylu ludzi, co „na świadki“ przychodzą. Będzie się pytał, czy nie ma jakichś nadzwyczajnych dochodzeń politycznych, czy może Starostwo śledztwo wstępne odrazu do rozprawy sądowej przygotowuje. Pomyśli sobie, że ujrzy wznowioną przed sobą średniowieczną instytucyę pomocników przysięgi, kiedy to każda ze stron spór wiodących starała się jak najwięcej sprowadzić świadków, aby przysięgali o jej niewinności, a o winie strony przeciwnej i kiedy w miarę tego im więcej osób za jedną lub drugą stroną przysięgło, jedna lub druga wygrywała proces. Nie, nic podobnego nie ma miejsca, a ludzie ci są wzywani do Starostwa tylko dla złożenia świadectwa w sprawach najzwyklejszych i drobiazgowych. Wprawdzie według obowiązujących przepisów dwóch świadków (klasycznych, tj. takich, którzy mogą dobrze wiedzieć o pewnym fakcie) i którzy dobrze rzecz pamiętają i wszystko szczegółowo i dokładnie zeznają, wystarcza, ale ponieważ takich świadków zazwyczaj nie ma, jeśli chodzi o dochodzenia odnoszące się do przeszłości, przeto utarł się zwyczaj, że jakość świadków zastępuje się ilością. Poszukuje się zatem i przesłuchuje świadków jak najwięcej, ażeby odpowiedzieć formalizmowi przepisów, żądających często stwierdzenia takich rzeczy, których już ludzie dokładnie nie pamiętają. Pod tym względem Namiestnictwo galicyjskie w wielu sprawach np. dotyczących stanu cywilnego, metryk, trzyma się odmiennych zasad niż inne władze krajowe w prowincyach austryackich. Zasady te utarły się od jakiegoś czasu, ale nie możemy ich uznać ani za praktyczne, ani za szczęśliwe. Często bowiem jeśli świadkowie przedstawieni przez stronę nie są w stanie dość dokładnego złożyć zeznania, któreby odpowiadało warunkom przepisu, Namiestnictwo sprawy nie rozstrzygnie, choć sama strona utrzymuje, że lepszych

świadków nie jest w stanie przedstawić, ale zazwyczaj każe Namiestnictwo nowe dochodzenia przeprowadzać i wezwać stronę do przedstawienia innych osób.

Właściwe utrudnienie pochodzi stąd, że we wszystkich sprawach, w których Starostwa prowadzą dochodzenia, nie urzędy gminne ale tylko Starostwa muszą strony i świadków przesłuchiwać. Tego wyraźnie zawsze wymaga Namiestnictwo galicyjskie, a jeśli który urząd powiatowy przedłoży akta, pomiędzy którymi protokolarne zeznania świadków spisano w gminie, natenczas zawsze dotychczas Namiestnictwo znosiło to dochodzenie i wydawało polecenie, żeby na nowo wszystkich świadków w Starostwie przesłuchać i tamże całą rozprawę przeprowadzić. Ten galicyjski proceder urzędowy świadczy, że najwyższa krajowa instancya administracyjna uznaje tutejszą gminę jako absolutnie nieudolną do współdziałania w celach administracyi, gdyż nie chce polegać na aktach urzędowych, które ona w poruczonym zakresie sporządza. W innych prowincyach austryackich w sprawach n. p. przynależności, dochodzenia i protokolarne przesłuchanie stron przeprowadzają gminy i gotowe akta przedkładają Starostwu do wydania orzeczenia; u nas Namiestnictwo zniosłoby orzeczenie w tych warunkach wydane i poleciłoby na nowo całą rzecz przeprowadzić. Tak samo Namiestnictwo galicyjskie znosi każde orzeczenie karne nawet w najdrobniejszych sprawach policyjno-karnych, jeśli obwiniony i świadkowie nie byli przesłuchani przez tą samą (lub równorzędną) władzę, która orzeczenie wydała. Przez prokuracyę lub delegacyę w Galicyi obwinionego przesłuchiwać nie można, — ale tylko w sprawach administracyjnych. Zapewne, że jedynie słuszną zasadą jest, ażeby ta władza, która orzeczenie karne wydaje, przesłuchała sama obwinionego i z jego zeznań, z jego własnego tłumaczenia się nabrała przekonania o jego winie i według tego stosowała karę i jej wymiar. Koniecznem to jest przy ważniejszych przekroczeniach (np. w sprawach dyscyplinarnych urzędników), ale stosować zawsze tą zasadę aż do ostateczności, jest to rzecz prowadzić ad absurdum. Jest to poprostu niewykonalne ze względu na faktyczne

stosunki, gdyż jeżeli ktoś popełni jakie przekroczenie policyjne w miejscu, w którem tylko chwilowo przebywał, a następnie zaraz udaje się w inne miejsce, np. do miejsca zwykłego swego pobytu, natenczas nie można przecież dla małego przekroczenia sprowadzać go do tego miejsca, w którem przekroczenia się dopuścił. W takim wypadku musi być przesłuchany przez władzę swego miejsca pobytu, orzeczenie karne wyda władza miejsca popełnionego czynu. Namiestnictwo tę zasadę z konieczności uznaje, żąda tylko, aby urząd, który przesłuchuje protokolarnie, był władzą polityczną I. instancyi, jeżeli orzeczenie karne wydaje Starostwo. Co do osób zaś w tym samym powiecie zamieszkałych, żąda, aby zawsze Starostwo przesłuchiwało i stronę i świadków i wydawało orzeczenie, choćby w najodleglejszej gminie powiatu strona mieszkała, nie dozwala pod nieważnością rozprawy przesłuchać jej do rejestru karnego przez gminę.

Okoliczności powyższe tłumaczą nam dopiero zjawisko, dlaczego przed urzędem powiatowym w Galicyi takie mnóstwo ludzi się spotyka, jak nigdzie na świecie. Ludność bowiem całego powiatu nie znajdując ani pomocy, ani opieki ze strony organu lokalnej władzy, jeżeli już decyduje się oddać sprawę na drogę urzędową, to idzie z nią do Starostwa. Starostwo zaś w Galicyi nie tylko musi skutkiem tego załatwiać mnóstwo spraw, które gdzieindziej do organów administracyi lokalnej należą, ale nadto biorąc na siebie załatwienie tych spraw, musi jeszcze i wszystkie czynności przygotowawcze w tych materyach według obowiązującego zwyczaju samo załatwiać, wszystkie strony i świadków przesłuchiwać, czasem jeszcze świadków ex offo szukać!

Że ten nawał spraw drobnych musi źle wpłynąć na urzędników powołanych do ich załatwienia, — wspomnieliśmy już wyżej. Ale kwestya ta ma jeszcze inne, ogólniejsze znaczenie. Owe tysiące exhibitów, które wśród ogólnego pośpiechu i gwaru rok rocznie przez stół poszczególnego urzędnika się przesuwają, — stanowią tak dalece odrębny, w sobie zamknięty świat, tak wyczerpują u niższego urzędnika pracę, wytrwałość, a nawet do pewnego stopnia zdolność do

samodzielnego myślenia, że traci on nieraz łączność z zapatrywaniami i dążeniami reszty społeczeństwa, traci odczucie jego potrzeb i zrozumienie swoich własnych obowiązków. Wpływa na to także inna, głębiej tkwiąca przyczyna: rozdział zadań.

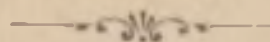
Rozdział zadań administracyjnych na dwie odrębne sfery działania, rządową i autonomiczną, oddanie sferze autonomicznej zakresu spraw dobra powszechnego interesów komunalnych w związkach lokalnych, powiatowych i prowincyonalnych, a odosobnienie tych sfer od siebie, że (prócz naczelników władz i pojedyńczych wybitniejszych osobistości) nigdy ze sobą nie współdziałają, sprawiły, że państwowe władze administracyjne i ich personal zepchnięty został na ciasne stanowisko pilnowania ściślejszych rządowych interesów (poboru rekruta, ściągania podatków, utrzymania porządku etc.), przyjmowania podań, które strony wniosą w swym interesie prywatnym i załatwienia ich na piśmie. Urzędnik administracyjny jest u nas oddalony od współdziałania w sprawach krajowej i powiatowej kultury i „dobra powszechnego“ jako leżących w sferze autonomicznej, w którą się nie chce wciskać; traci on więc powoli znajomość i żywszy interes dla tych spraw, a jeśli czasami przyjdzie mu niejedno w tej mierze wykonać, wypełnia cudze myśli i postanowienia, bez świadomości o ciągłości zadań i czynności, bez tego zamiłowania, jakie się ma do własnych urzeczywistnionych zamiarów i do rezultatów własnej pracy. Pozbawiony udziału w pracy i obradach instancyi samorządu, jakie ma urzędnik administracyjny angielski, niemiecki, a nawet francuski, który słyszy ciągle wyraz potrzeb w różnych sprawach administracyi lokalnej i z ust reprezentantów samorządu społecznego ciągłą pobudkę dalszej działalności odbiera, — pozbawiony u nas tego wszystkiego urzędnik cofa się i zamyka do swej wyłącznej sfery obowiązków, która się staje samą siłą rzeczy biurokratyczną. Ale i w tej sferze więcej załatwia na piśmie, niż w rzeczywistości działa. Szczęśliwy, kiedy zdąży nawał drobiazgów, przynajmniej formalnie poprawnie na piśmie załatwić. Nie starczy mu już możności dopilnowania

sposobu wykonania załatwionych na piśmie spraw. I nie może doglądać, ani wymusić wykonania każdej sprawy. To też zaledwie tylko mała cząstka jego pisemnych referatów stanie się zawiązkiem pewnej pozytywnej pracy dla ogólnego dobra.

Czy potem dziwić się można, że ta administracya rządowa w Austryi, a w szczególności w Galicyi jest jakaś inna, odmienna od tego, co gdzieindziej spotykamy. Objawy i skutki jej działalności są inne, niż te, których by się spodziewać i wymagać można było. Wszyscy widzą i uznać muszą wielkie natężenie i przeciążenie w pracy urzędów administracyjnych, doznają tylokrotnie dowodów dobrej woli i najlepszych intencyj organów rządowych wobec potrzeb krajowych i społecznych, cenią nader wybitne zdolności i trudy różnych wyższych kierowników, a jednakowoż rezultatów w dziedzinie praktycznej nie ma odpowiednich. Mówią ogólnie, że system jest silniejszy od ludzi i że system jest zaporą, o którą rozbijają się usiłowania nietylko jednostek na podrzędnych stanowiskach, lecz nawet najzdolniejszych i najwybitniejszych ludzi stojących na naczelnych kierowniczych stanowiskach, których w Austryi i w Galicyi nie brakło. Może być wiele prawdy w tym sądzie, ale on nie dociera do ostatecznych przyczyn. Jakie bowiem są objawy, jakież przyczyny tego systemu? Wszystkiego składać na dawne tradycye i zaśniedziałą rutynę pozostałą po biurokratyczno-policyjnym ustroju państwa niepodobna. Wszak w tem samem państwie i w tym samym naszym kraju koronnym, inne szersze agendy administracyi publicznej, dotyczące zarządu kolei, poczty, telegrafu, dróg publicznych, zarządu spraw oświecenia i duchownych etc. dobrze, a może nawet lepiej niż w innych krajach europejskich są wykonywane? Dlaczegóż tylko ściślejsze zadania wewnętrznej administracyi państwowej, należące do zakresu ministerstwa spraw wewnętrznych i Namiestnictwa, zwłaszcza zadania odnoszące się do potrzeb i interesów lokalnych, gorzej od innych są i mniej praktycznie wykonywane? Cel administracyi tj. wykonanie ustaw w każdym razie nie jest osiągnięty, albowiem

ustawy te są tylko w części wykonywane. Sięgając głębiej, przekonamy się, że $^{8}/_{10}$ obowiązujących przepisów prawnych nie jest wykonanych, że wykonanie ich natrafia w praktyce na nieprzezwyciężone trudności, lub, że są tylko wykonane na papierze. Nie mogą być wykonane, skoro wykonanie ich polega w $^{8}/_{10}$ wypadkach na współdziałaniu organów lokalnych, a te nie funkcyonują.

Nie ma administracyi bez — gminy.



ROZDZIAŁ IV.

Własny zakres działania gminy.

W poruczonym zakresie działania występuje gmina jako organ państwa, jako urząd wykonawczy, przełożonej władzy administracyjnej państwa podległy, od jej rozporządzeń zależny, pod jej dyscyplinarną władzę hierarchicznie poddany. We własnym zakresie działania występuje gmina jako korporacya obywateli, wspólnością pewnych lokalnych interesów i warunków położenia związana, która dla swego rozwoju i życia społecznego musi mieć swoją sferę działania. W zakresie powyższym gmina sama według własnego poznania i woli samodzielnie się rządzi i w własnych granicach, własnymi organami, których jej nikt nie narzuca, ona swoje zadania przeprowadza samodzielnie, nie samowolnie, bo zawsze w granicach obowiązujących ustaw. Własny zakres działania stanowi istotę samorządu gminnego i podstawę samorządu społeczeństwa, w gminach zamieszkałego.

Jeżeli trudno jest wyszczególnić wszystkie funkcye i obowiązki, które gmina ma spełnić w poruczonym zakresie działania, bo co chwila nowa ustawa przekazać może nowe funkcye władzom administracyjnym do wypełnienia, — to za to łatwo zestawić można te atrybucye władzy i działania społecznego, które w myśl obowiązującej ustawy państwo pozostawia własnemu zakresowi samorządu gminnego.

§ 27 galicyjskiej ustawy gminnej opiewa:

„Własny zakres działania, t. j. zakres w którym gmina z zachowaniem ustaw, samodzielnie zarządzać i rozporządzać może, obejmuje wogóle wszystko, co bezpośrednio dotyczy interesu gminy i w jej granicach własnemi jej siłami załatwionem i przeprowadzonem być może [1]).

---

[1]) Zadaniem niniejszej pracy jest przedstawić, jak dalece faktyczne stosunki w Galicyi odbiegają od tego, co ustawodawca w zakresie prawa gminnego stworzyć zamierzał. W krytykę samej ustawy gminnej się nie zapuszczamy, jakkolwiek pełno w niej zasadniczych błędów i sprzeczności. Niepodobna jednak przy omawianiu postanowienia § 27 pominąć milczeniem, że ten kardynalny przepis, ustana-

W myśl tego należą do własnego zakresu działania gminy w szczególności:

a) wolny zarząd majątkiem gminnym i załatwianie spraw odnoszących się do związku gminy;

b) czuwanie nad bezpieczeństwem osób i ich mienia;

c) staranie o zakładanie i utrzymywanie gminnych dróg, mostów, ulic i placów, niemniej o bezpieczeństwo i łatwość komunikacyi po drogach i wodach;

d) policya [1]) polowa;

e) dozór policyjny nad przedmiotami żywności, nad targami, nad miarą i wagą;

f) policya zdrowia;

g) policya nad czeladzią i wyrobnikami, niemniej wykonywanie przepisów o czeladzi służbowej;

h) policyjny dozór nad obyczajnością publiczną;

i) sprawy ubogich, opieka nad zakładami dobroczynnymi gminy, zapobieganie żebractwu;

k) policya ogniowa, policya budownicza, wykonywanie przepisów porządku budowniczego i udzielanie policyjnego pozwolenia na budowy;

l) ustawą oznaczyć się mający wpływ na szkoły utrzymywane przez gminę;

m) jednanie stron w sporze będących przez mężów zaufania z gminy wybranych;

wiający ramy własnego zakresu działania, zawiera rażące braki i niewłaściwości. Wyrażenie: „w jej granicach“ jest nie na miejscu, bo np. sprawa wodociągów doprowadzających wodę do gminy, lub kanałów odprowadzających nieczystości po za jej granice, należy niewątpliwie do własnego zakresu działania. Równie złem jest wprowadzenie do definicyi tego zakresu pojęcia: „własnemi jej siłami“, bo prowadzi do wniosku, że jeśli gmina jest za słaba, aby zadaniom swym sprostać, to może je zaniedbać, dopóki przez połączenie z inną nie wytworzy silniejszej jednostki.

[1]) Sprawy policyi miejscowej dzieli ustawa na kilka punktów. Trzymając się przyjętej w ustawie podstawy podziału zadań własnego zakresu działania, można było te zadania podzielić na następujące grupy: 1) sprawy dotyczące związku gminnego (obywatelstwa, przynależności, pobytu obcych etc.) 2) sprawy majątku gminnego; 3) sprawy policyi miejscowej; 4) sprawy kultury krajowej i dobroczynności publicznej.

n) przedsiębranie dobrowolnej sprzedaży ruchomości drogą licytacyi.

Zwracamy uwagę na wyraz w szczególności, który dowodzi, że prawodawca tylko sposobem przykładu same ważniejsze atrybucye własnego zakresu przytoczył, że po za niemi są jeszcze inne, które z natury rzeczy pozostać mogą i do własnego zakresu działania gminy należeć będą. Zatem zakres ten jeszcze jest szerszym niż wyliczone od *a)* do *n)* funkcye. Zakres działania własny jest więc ogromny: obejmuje olbrzymią sferę działalności społecznej, od której moralność, cywilizacya, porządek i dobrobyt ludności w kraju zawisł. A jakże wiejskie gminy galicyjskie wypełniają te funkcye, od których ostatecznie przyszłość ludności i tego kraju zależy? Można jednem słowem odpowiedzieć, że gminy wiejskie wcale ich nie wykonywują, pozostawiają je łasce losu lub samopomocy indywidualnej każdej strony interesowanej. Nie ma w tem ani słowa przesady. Adminisracya gminna na tem polu nie idzie własnym ruchem ani własną siłą, stoi ciągle, śpi, chyba że w pojedynczym wypadku Wydział powiatowy ją w ruch wprawi na chwilę, lub strona prywatna prośbą czy groźbą na jedną chwilę wójta czy radę gminną poruszy. Ktoby znał stosunki gminne tylko z czytania ustawy gminnej, miałby wyobrażenie, że samorząd ludności i autonomia stać musi wysoko, skoro od lat tylu prawodawca pozostawił własnej sferze działania drobnej gminy wiejskiej, takie sprawy jak „dozór nad przedmiotami żywności“, „nad miarą i wagą“, „policyę zdrowia“, „opiekę nad zakładami dobroczynnymi“, „zapobieganie żebractwu“, „policyę ogniową i budowniczą“, „jednanie stron w sporze zostających“, „sprawy czeladzi i wyrobników“ etc. Kto się jednak przypatrzy stosunkom codziennego życia w gminie, przekona się, że te piękne zadania nie znalazły zastósowania nawet w najszczuplejszym zakresie; przekona się, że jedyna instytucya, mająca pewną istotną wartość dla życia gminy i cieszącą się jej opieką, to pastwisko gminne, a jedynym organem gminy, który codziennie swe skromne

obowiązki spełnia i z krwi i kości z życia gminnego wyrósł, to stróż nocny. Ale i ta ostatnia instytucya nie urosła dopiero na podstawie dzisiejszego samorządu, jest dawniejsza i w każdej wsi sięga jeszcze tych czasów, kiedy nie miano pojęcia o różnicy między „własnym a poruczonym zakresem działania“. Jest też rzeczą charakterystyczną, że jeszcze dziś w niektórych wsiach kraju postanowienia co do sposobu wykonywania straży nocnej lub opędzenia jej kosztów, zapadają nie na Radzie gminnej, jedynie do tego powołanej, ale na jakiemś zebraniu właścicieli gruntowych, dawnej g r o m a d y, której nasza ustawa wcale nie zna.

Mimo dozoru ze strony żandarmeryi, straż nocna zarówno tam, gdzie ją pełni stały stróż, jak i w tych wsiach, gdzie ten obowiązek spełniają kolejno mieszkańcy gminy, jest wykonywana niedbale; Wydział powiatowy w Białej stwierdza, że w całym tamtejszym powiecie „n i k t s t r a ż y n o c n e j n i e w y k o n y w a i stąd liczne kradzieże pojawiają się“. Ktoby kraju nie znał a tym słowom dowierzać nie chciał, niechaj zajrzy do „materyałów do reformy gminnej“ wydanych przez Dra Witołda Lewickiego. Tam zestawione są odpowiedzi wszystkich Wydziałów powiatowych i wszystkich Starostw na kwestyonaryusz Wydziału krajowego, jak gminy wykonywują funkcye od *d)* do *k)* § 27 ustawy gminnej. Na wszystkie postawione pytania odpowiedzi są przeważnie negatywne a i tam gdzie odpowiedź wypada korzystniej, czytelnik zastanawiający się nad rzeczą, dojdzie nieraz do ujemnego rezultatu. Odpowiedź bowiem pojedynczego Wydziału powiatowego mogła być podyktowana pewnym optymizmem albo indywidualnym albo zasadniczym politycznym, t. j. chęcią przedstawienia t. zw. autonomii w najlepszem świetle. Skoro jednak większość odpowiedzi twierdzi, że gmina zgoła nic nie robi, skądby się mógł znaleźć tak szczęśliwy powiat, że jego gminy dobrze funkcyonują, skoro we wszystkich sąsiadujących powiatach, w których warunki lokalne są takie same, ludność mało oświecona i nieudolna, niedołęstwo gminy jest zupełne. Abstrahując od zasadniczego optymizmu niektórych zdań, nie trzeba zapominać, że

wiele korzystnych opinij odnosi się wyłącznie do miast i miasteczek. Kwestyonaryusz był rozesłany, kiedy jeszcze nie zaprowadzono nowej organizacyi gminnej w miastach i miasteczkach. Dlatego wiele Wydziałów powiatowych i Starostw, układając odpowiedzi na pytania, miało na względzie to, co im było najbliżej przed oczyma t. j. najbliższe miasto powiatowe, siedziba władzy i kilka miasteczek w powiecie, np. te, w których są sądy powiatowe. Z jaką rezerwą trzeba przyjmować te odpowiedzi Wydziałów powiatowych, które są nacechowane optymizmem, świadczy fakt, że na zapytanie postawione przez Wydział kraj.: w ilu gminach istnieje zaprzysiężona straż polna? większość powiatów odpowiedziała, że we wszystkich gminach, lub w większej części gmin straż ta istnieje. Ale ta odpowiedź nie daje obrazu rzeczywistego stanu rzeczy, bo wiele Wydziałów ograniczyło się do skonstatowania, że straż polowa w gminach istnieje, nie dodając objaśnienia jak funkcyonuje. Niektóre tylko Wydziały powiatowe napisały, że straż polowa wprawdzie jest, ale zgoła nie funkcyonuje, lub że indywidua do niej powołane są raczej detaksatorami szkód polnych, albo pachołkami gminnymi, niż zaprzysiężoną strażą polową. Jeżeli szkoda się zdarzy, nie łatwo strażnika sprowadzić, bo albo swem gospodarstwem zajęty, albo wynajął się jako wyrobnik i na cudzem polu orze lub kosi. W praktyce zatem, ten który ma od szkody strzedz i bronić, jest tylko detaksatorem wyrządzonej już szkody; gdy od gospodarstwa, furmanki lub z lasu wróci, wójt i strona interesowana wzywają go do oszacowania wyrządzonej szkody. Wynagrodzenie za czynności oznaczania szkody stanowi też pospolicie większą część kosztów utrzymania straży polowej.

Zatrzymaliśmy się na tym punkcie dłużej, aby wykazać, że i w tych kwestyach, gdzie odpowiedzi na rozesłany kwestyonaryusz brzmią względnie po większej części korzystnie, byłoby wielkiem złudzeniem z tych odpowiedzi wyciągać korzystne wnioski. Obraz ten jest optymistycznie przedstawiony, daleki od szarej rzeczywistości. Najważniejszem zadaniem gminy jako władzy, celem jej jako organu jest

spełnianie policyi miejscowej, czuwanie nad bezpieczeństwem osób i mienia, utrzymanie porządku, spokoju i prawidłowych form społecznego pożycia. Ustawa gminna galicyjska nie tylko daje pod tym względem bardzo szeroki zakres działania gminie, ale uposaża je w środki prawne, t. j. szeroką jurysdykcyę § 57, 58, 59, 60 i daje moc nakładania kar i stosowania środków przymusowych. Aby mieć obraz, jak gmina galicyjska wykonywa zadania policyi miejscowej i korzysta z atrybucyj policyjnego sądownictwa karnego, warto niektóre wyjątki ze sprawozdań wydziałów powiatowych przytoczyć, żeby czytelnika przekonać, iż niniejsza książka wiernie odzwierciedla stan rzeczy

Na pytanie Wydziału krajowego, jakiej opinii używa sądownictwo policyjno-karne w gminach i jak w ogólności bywa wykonywane, dają powiaty następującą odpowiedź:

Chrzanów: Jurysdykcya ta jest wykonywana rzadko i niechętnie z braku poczucia obowiązków, ze względu zaś na pokrewieństwo lub z obawy przed zemstą, pobłażliwa.

Kraków: Zbyt pobłażliwa i stronnicza, wykonywana przeważnie tylko na polecenie Starostwa.

Dąbrowa: Zaniedbywana lub wcale nie wykonywana.

Nisko: Opłaty za sądzenie spraw wybierane wszędzie.

Biała: Naczelnicy dopuszczają się nadużyć i wymagają opłat oprócz napitku.

Wadowice: Wójtowie nie chcą sądzić spraw i pobierają po 50 ct. tytułem zapłaty za fatygę.

Myślenice: Sądownictwo gminy jest pobłażliwe, stronnicze, zwykle wymuszone przez przełożoną władzę.

Wieliczka: Używa złej opinii, a wójtowie zwykle nie chcą karać.

Bochnia: Niedołężna, z małymi wyjątkami odbywa się zwykle w sposób „brutalny“, — wynik zawisł od datków pociąganego do odpowiedzialności lub strony skarżącej.

Brzesko: Wszędzie niechętna i niedołężna.

Tarnów: Używa złej opinii. Ludność nie boi się orzeczeń Zwierzchności gminnej. Zawisła od kumotrowstwa lub traktamentu.

Mielec: W miasteczkach sądownictwo gminy dobre. W gminach wiejskich zdobywa sobie coraz większe uznanie. (?)

Pilzno: Jeśli nie pociąga za sobą opłat w gotówce, to zawsze w napitku.

Ropczyce: Nadzwyczaj wadliwa. Zwierzchności gminne zbyt mało mają poczucia swej władzy i godności. Przestępstwa polowe wogóle nie są karane, tylko na interwencyę Starostwa.

Jasło: Najgorszej zażywa opinii. Sądownictwa tego za nic nikt nie ma. Sentencya wyroku bywa taka: „winny skazany zostaje na grzywnę, którą cała gromada w szynku przepija“.

Łańcut: Polega na dowolności naczelnika gminy; wymagany często zwrot kosztów napitku, spożytego przy urzędowaniu.

Limanowa: § 60 ust. gm. pozostaje literą martwą. Wydział powiatowy poświadcza, że nie jest mu znany żaden wypadek wykonania sądownictwa policyjno-karnego (!).

Nowy Sącz: Prawie nie istnieje, tylko pod naciskiem Starostwa.

Grybów: Niedbała stronnicza z powodu bezradności gminy. W niektórych wypadkach piwo i wódka kompensują znaczniejsze przekroczenia.

Lisko: Grzywny idą na światło do kościoła lub cerkwi.

Turka: Sądownictwo gminne prawie wszędzie poważane, tego dowodem, że w każdej drobnej sprawie idą do wójta. Z powodu słabej inteligencyi stronnicze, opłaty pobierają.

Stryj: Grzywny wójt z radnymi przetrwania, pozostałość idzie do cerkwi.

Dolina: Pobłażliwe i stronnicze.

Nadwórna. Używa złej opinii.

Kołomyja: Złej opinii.

Kossów: Złej opinii, opłaty pobierają.

Dobromil: Obydwie strony opłacają się wódką.

Jarosław: Stronnicze, przez co lud czuje się pokrzywdzonym. Najbardziej pokrzywdzeni są ubodzy, nie mogący się okupić.

Mościska: Dosięga tylko proletaryat wiejski, wyjątkowo radnego, będącego u Rady w niełasce.

Gródek: Opieszałe, niedołężne, trzeba się opłacać wszystkim radnym przy rozprawie obecnym.

Rudki: Dotyka tylko ubogich. Połączone z obowiązkiem poczęstunku.

Żydaczów: Złej opinii. Zwykle wójt samowolnie sądzi, grabiąc natychmiast podsądnego. Opłat nie wymagają.

Lwów: Winowajca opłaca traktament dla wójta i asesorów sądu gminnego.

Bóbrka: Jest powodem ogólnego utyskiwania.

Rohatyn: Wywołuje u ludzi narzekania.

Brzeżany: Krewni wójta i bogacze są nietykalni. Koszta traktamentów ściąga się od obu stron.

Podhajec: Sądy odbywają się przy kieliszku, opłaty są wymagane.

Tarnopol: Dobrej (?) opinii i jest raczej za surowe, niż za pobłażliwe (?!).

Trembowla: Sprawa kończy się zwykle starym zwyczajem: „zgodą“, więc orzeczenia się nie wydają i nie zapisują.

Czortków: W zupełnem zaniedbaniu, pobłażliwe i stronnicze.

Borszczów: Złej opinii, z obawy przed zemstą pobłażliwe.

Zaleszczyki: Nie ma powagi z powodu nieudolności. Pobierają opłaty.

Przerażającym jest wynik tego zestawienia. Oprócz dwóch powiatów, (Mielca i Tarnopola), gdzie są zadziwiająco szczęśliwe stosunki, że ich jako wyjątek uwzględnić nie możemy, oprócz kilku powiatów, gdzie z tekstu odpowiedzi wynika, że względy formalne lub uboczne przeważyły, aby pobłażliwie stosunki ocenić wszystkie zresztą odpowiedzi, zwykle ze względów politycznych tak optymistyczne w zapatrywaniach swoich, zeszły się, aby przedstawić fatalny obraz. W cytowanych lakonicznych odpowiedziach każdy z Wydziałów powiatowych przyniósł pewien szczególny rys do charakterystyki obrazu. Z tych rysów cieni i kolorów

da się ułożyć jeden obraz ogólny, że w gminie autonomicznej galicyjskiej sprawowanie policyi miejscowej i sądownictwo policyjno-karne jest niewykonane, a jeśli czasami lub gdzieniegdzie wykonywane, to źle, niedołężnie, stronniczo, samowolnie, trwożliwie wobec silnych i wpływowych, krzywdząco i brutalnie wobec słabych i ubogich, przedajnie, odbywa się w szynku lub na podstawie traktamentu, opłat i prawie nigdy bez napitku. I to ma być samorząd społeczeństwa, to ma być autonomia gminna? Obraz jest rzeczywiście ciemny, poniżający, wstrętny. Pojedyncze jasne kolory, którymi niektóre wydziały powiatowe starały się go oświecić, niestety nie uratują sprawy, bo te jaśniejsze kolory nie światła dowodzą, ale zaślepienia. Zapewne są wyjątki i są gminy, w których sądownictwo karno-policyjne i ogół zadań policyi miejscowej bywa wykonywany. W pojedyńczych gminach przedmiejskich znajdują się światlejsi naczelnicy, porządni ludzie, którzy przy wadliwej organizacyi wielkie wysilenia robią, aby rzecz poprawnie i z zastosowaniem ustaw prowadzić, są w innych gminach wójtami włościanie, nie bardzo wykształceni, ale prawi i uczciwi ludzie, mający wpływ i powagę we wsi, którzy nie bardzo poprawnie i formalnie, nie zawsze według przepisów, ale sprawiedliwie rzeczy załatwiają. Gdyby wyjątków nie było, natenczas świadczyłoby to, że reforma gminna będzie bezowocną. Tymczasem te wyjątki mniej lub więcej liczne w pewnej okolicy, dowodzą właśnie, że ona jest możebną i konieczną. Ogólnie bowiem stwierdzoną jest rzeczą, że lepsze stosunki spotykać można w większych i zamożniejszych gminach. Nie można zaś brać pod uwagę wypadków, gdzie pomimo małej gminy stan rzeczy jest względnie poprawny, dzięki jakiemuś wyjątkowo zdolnemu naczelnikowi. Wyjątkowo zdolni ludzie potrafią zawsze zapobiedz niedogodnościom złej organizacyi i potrafią dobrze rządzić, pomimo wadliwych czy niepraktycznych przepisów. Urządzenia społeczne nie powinny być nigdy obrachowane na wyjątkowych, ale na przeciętnych ludzi.

W tych gminach, gdzie stosunki są względnie lepsze, ogranicza się „lepszy stan rzeczy“ do tego, że jest mniej

przekupstwa, stronniczości, że orzeczenia wydawane są sprawiedliwie, że nie ma krzywdy ubogich i słabych, a grzywny nie idą na przepitek lub do kieszeni pisarza i wójta. Lepszy stan rzeczy zasadza się na tem, że jest mniej źle, mniej stron ujemnych, ale bynajmniej nie ma przez to jeszcze wielu stron dodatnich. Największą przeszkodą ścisłego wykonywania sądownictwa policyjno-karnego jest obawa rekursu. Wójt to czuje doskonale, że z każdym rekursem, przeciw jego orzeczeniu wniesionym i pomyślnie dla rekurenta rozstrzygniętym, znaczenie i wpływ jego władzy we wsi zmniejsza się. Wójt wie to dobrze, że każde jego orzeczenie karne lub zarządzenie cokolwiek energiczniejsze w sprawach policyi miejscowej wywoła dzisiaj rekurs. Kiedy nawet strona nie ma ochoty rekursu wnosić, zawsze znajdzie się ktoś, co ją do tego namówi, a czasem czeka już na tę chwilę jakiś agent[1]) małomiasteczkowego adwokata, by stronę do wniesienia rekursu nakłonić. Wiadomo zaś, że nie ma orzeczenia zwłaszcza karnego, którego by o coś zaczepić nie można. Gdyby się zeszedł areopag najuczeńszych prawników i wydał orzeczenie w jakiej sprawie, jeszcze by można to orzeczenie zaczepić i jeszcze możnaby było podnieść wiele wątpliwych kwestyj co do pojedynczych punktów orzeczenia, a wśród tego samego areopagu zdania byłyby jeszcze podzielone. Zapewne, że orzeczenia i zarządzenia Zwierzchności gminnych nie dotyczą skomplikowanych ani subtelnych kwestyj, ale nie trzeba zapominać, że prawomocność tych zarządzeń zależną jest od zachowania pewnych formalności a tych formalności u nas jest bardzo wiele. Według obowiązujących w Galicyi przepisów Zwierzchność gminna, wydając drobne orzeczenie policyjne, musi zachować te same formalności i ostrożności co Magistrat wiedeński, kiedy orzeka o skomplikowanych sprawach przemysłowych, albo władze polityczne, kiedy orzekają o delikatnej materyi przekroczeń politycznych. Stąd pochodzi, że przy każdem orzeczeniu można wnieść rekurs przeciw

[1]) Przy wielkiej i nieograniczonej liczbie adwokatów w Galicyi, którzy żyją tylko z prowadzenia sporów przez ludność, jest to rzecz dość zwykła.

meritum orzeczenia, przeciw formalnościom postępowania, przeciw wymiarowi kary etc. Każde zaś zaczepione orzeczenie wójta biorąc rzeczy stricte da się znieść, albo biorąc rzeczy benigne można wymierzoną karę darować lub zmiejszyć.

Niezawodnie wadliwem jest postanowienie ustawy gminnej w Królestwie Polskiem, mocą której wójt i sołtys może karać każdego mieszkańca wsi bezapelacyjnie do 2 rubli grzywny i 48 godzin aresztu, albowiem przy mniej poczciwem usposobieniu ludności postanowienie to mogłoby częściej dawać powód do nadużyć i nakładania kar nieprawidłowych z zawiści lub zemsty. Jednakowoż stosunki nasze w Galicyi popadły w drugą ostateczność zupełnej bezkarności wskutek ustawicznych rekursów i uwzględniania tych rekursów. Jak tylko adwokat za jaką sprawą pochodzi, albo strona przyjdzie do urzędu, zacznie lamentować, narzekać na swą biedę, nudzić natręctwem, prawie każda kara będzie zniesioną. To samo ma miejsce nietylko co do orzeczeń Zwierzchności gminnej, gdyż w ogólności zbyt daleko idąca pobłażliwość i oględność, — z wyjątkiem może orzeczeń wydawanych po miastach przez dyrekcye policyi, — jest niezawodnie jedną z ujemnych stron naszych stosunków administracyjnych i zamienia się często na zupełną bezkarność. Nieraz urząd nakładający karę wymierzy ją najniżej, poniżej ustawowej normy, byleby tylko cień, czy pozór orzeczenia karnego utrzymać w nadziei, że stronie się odechce przeciw minimalnej karze zarzuty wnosić, tymczasem jeszcze przychodzi rekurs, a po nim rozstrzygnięcie wyższej instancyi albo znoszące zupełnie orzeczenie karne, albo zatwierdzające wprawdzie orzeczenie, ale darowujące i tę jeszcze minimalną karę.

Taki zwyczaj — a wszyscy bezsprzecznie przyznają, że on istnieje od dość dawna na szeroką skalę w Galicyi i Wydziały powiatowe niejednokrotnie to zaznaczają, — oddziaływa niekorzystnie na stosunki administracyjne. Najgorzej oddziaływa to na wsi. W prostym ludzie takie następuje rozumowanie: Wójt sądzi, gdy przyjdzie decyzya znosząca jego orzeczenie, które według najlepszej wiedzy i woli wydał, że sprawę przegrał; strona zaś nabiera przekonania,

że sprawę przeciw wójtowi wygrała. Dla jakich względów (formalnych) zostało orzeczenie zniesione, — o to nikt nie pyta, ani tego zazwyczaj nie rozumie, pozostaje w pamięci tylko nagi fakt, że strona popełniła przekroczenie, wójt ją za to ukarać chciał, ale władza wyższa tę karę zniosła. I stąd powstaje często dalsza konkluzya, że nadal to samo bezkarnie czynić można. Gdy wójt pomimo to chce jeszcze stronę upominać lub dalej karą grozić, strona sobie z tego nic nie robi, czasem się z niego śmieje, albo mu wyraźnie powie: „ja i tak sobie znajdę adwokata, co mnie obroni“, bo instynktownie czuje, że ten wójt nie jest w stanie tak sprawę roztrzygnąć, aby ona jej „z pomocą adwokata“ przeciw niemu nie wygrała. Wójt wie doskonale, ile traci jego władza, stanowisko i znaczenie za każdem orzeczeniem karno-policyjnem zniesionem przez władzę wyższą wskutek rekursu. Dlatego gdy mu się to parę razy przytrafi, wcale już potem nie kwapi się do wydawania orzeczeń. W okolicach, gdzie rekursa są jeszcze w zwyczaju i mniej blisko do adwokata, Zwierzchności gminne także niechętnie wydają orzeczenia pod wpływem obawy zemsty. Ta obawa działa zazwyczaj głównie na asesorów. Według § 61 ust. gm. orzeczenia policyjno-karne powinien wydać wójt z dwoma asesorami. Otóż ci zazwyczaj jeszcze są powolniejsi, niż wójt do wydawania orzeczeń karnych. Rozumują tak, że wójt, „musi karać bo od tego jest wójtem, ale dlaczego oni mają się narażać na nieprzyjemności nakładania kary, a potem jeszcze na niechęć i mściwość ze strony ukaranych? tego nie widzą bynajmniej potrzeby“. Dlatego Zwierzchność gminna nie kwapi się bynajmniej do wykonywania jurysdykcyi policyjno-karnej w jakimkolwiek kierunku. Kiedy kto ma szkodę, straty, idzie do wójta, ale ten zazwyczaj nic chce o niczem słyszeć i nic nie zrobi. Jeśli namowami, obietnicami uprosiło się wójta, trzeba jeszcze z wójtem iść nakłaniać asesorów, aby raczyli wystąpić w roli sprawiedliwości.

Ostatecznie postęp być musi, bo kraj cały, a zwłaszcza stan włościański olbrzymimi krokami naprzód idzie pod względem oświaty i dobrobytu. Postęp u ludu jest ogromny,

każdego w oczy uderza, więc nie może nie oddziałać i na gminę. Ale oddziaływanie tego wielkiego ruchu naprzód na gminę jest znacznie mniejsze, niż na inne stosunki wiejskiego życia. Albowiem gmina jest bez życia, martwa, tak nieudolnie zorganizowana, a właściwie wcale nie zorganizowana, niepodatna dla poprawy i postępu, nie mająca warunków ani życia ani rozwoju. Ludzie zamieszkujący gminę coraz więcej się kształcą i idą naprzód, ale gmina sama t. j. ta korporacya społeczna, która zarządem i funkcyami swemi ten ruch wyprzedzać winna i innych podnosić, ta nie postępuje tak naprzód, nie może sprostać ruchowi, bo nigdy nie żyła, nie działała. Tylko żyjące organizmy zdolne są ruchu i pracy.

Jeżeli, jak widzieliśmy, poruczony zakres działania „jako tako" jest wykonywany, albowiem jeśli gmina go nie wypełni, to różne organa rządowe ją w tem wyręczają, — to rzec można śmiało na podstawie całego materyału zawartego w sprawozdaniach powiatów, że wszystkie obowiązki i funkcye własnego zakresu działania zupełnie są zaniedbane. Oprócz straży nocnej, która sięga dużo dawniejszych czasów, oprócz straży polowej, która funkcyonuje na papierze, oprócz gdzie niegdzie kas gminnych pożyczkowych i straży ogniowej, które jednakowoż powstały z inicyatywy prywatnej zabiegami pojedynczych włościan, nie zaś z łona gminy jako takiej, oprócz nieporządnie utrzymywanych rejestrów karnych, oprócz budżetów gminnych poprawianych w Wydziale powiatowym, — innych śladów własnego zakresu działania gminy w Galicyi trudno dojrzeć.

Nawet w sprawie tak bezpośrednio ludność obchodzącej, jak utrzymanie dróg gminnych, współdziałanie gmin było tak wadliwe i opieszałe, że nowsze ustawodawstwo krajowe i projekta drugiej noweli drogowej ograniczają je bardzo znacznie, centralizując coraz bardziej nadzór i nawet zarząd dróg w Wydziale powiatowym.

Prowadzenie robót publicznych ma zupełnie inny charakter i warunki pracy niż spełnianie innych zadań administracyi lokalnej i policyi, gdzie różnorodność spraw i obowiązków wymaga od władzy różnorodnych starań, urządzeń

i decyzyj. Dlatego prowadzenie robót publicznych budowy i konserwacyi dróg może być powierzone z góry gminom, a gdyby one i do tego okazały się nieudolne, może być wykonane w zastępstwie przez inne wyższe organa. Dowodem najlepszym na to, że władze autonomiczne spełniły wszystko, co do nich należało, aby gminie przyjść z pomocą do wypełnienia obowiązków własnego zakresu działania, jest ten fakt niezbity, że tylko w tym jednym rodzaju czynności drogowych, gdzie dało się gminą pokierować albo ją zastąpić, pomimo nieudolnej gminy, niesłychanie wiele w kraju zrobiono i olbrzymi jest postęp naprzód.

Kilka cyfr oświetli bliżej ten postęp. Następna tablica przedstawia z jednej strony ilość dróg w r. 1868, tj. w chwili przejęcia spraw drogowych w zarząd kraju, z drugiej strony ilość tych dróg w r. 1906 według zestawienia Wydziału kraj. w memoryale przesłanym Ministerstwu kraj. w dniu 6 lutego 1906 r. L. 8·761:

	Rok 1868:	Rok 1906:
Dróg rządowych . . .	2.500 klm.	2.880
„ krajowych . . .	1.200 „	1.810
„ powiatowych . .	580 „	2.480
„ gminnych . . .	2 750 „	6.780

W epoce autonomicznej wybudowało więc państwo w Galicyi tylko 380 kilometrów nowych dróg, związki autonomiczne zaś 6·550 kilometrów, na co sam kraj wydał przez lat czterdzieści przeszło 70 milionów koron. Na koszta dróg rządowych w Galicyi wydaje państwo coraz mniej (w r. 1901 n. p. o 20% mniej, niż w 1892); w innych krajach koronnych coraz więcej. Że zaś pomimo wielkich ofiar dotychczas przez kraje, powiaty i gminy na budowę dróg poniesionych, pozostaje jeszcze bardzo wiele do zrobienia, okazuje się stąd, że podczas gdy na Śląsku na 100 kilometrów kwadratowych przestrzeni kraju wypada 73 kilometry dróg wszelkich kategoryj (w Niższej Austryi 65, w Czechach 56 kilometrów), to w Galicyi ową przestrzeń przerzyna zaledwie 17 kilometrów dróg.

Przypatrzmy się z kolei, jak się w praktyce przedstawia zarząd majątku gminnego?

Najpierwszym, najistotniejszym warunkiem samorządu, niezależności autonomicznej, jest wolny zarząd majątkiem własnym. Osoba fizyczna jest wtedy samodzielną, nieograniczoną w zdolności prawnej, jeśli może dowolnie rozrządzać swoim majątkiem; osoba moralna, korporacya wówczas dopiero zupełnej używa wolności i swobody, jeśli prawodawstwo państwowe pozwala jej rozporządzać swym majątkiem na równi z osobami fizycznemi. Prawodawca musi wychodzić z założenia, że w ł a ś c i c i e l majątku jest najwięcej interesowany w tem, aby tym majątkiem dobrze zarządzać. Leży to w naturze rzeczy. Wszystkie prawie nowożytne państwa zaprowadziły jednak policyjne ścieśnienia dla pewnych kategory osób moralnych w zarządzie własnym majątkiem, w celu, 1° aby chwilowi reprezentanci tych korporacyj nie zmniejszali na przyszłość zawodowego majątku, 2° aby majątek wieczysty, należący zawsze do jednego podmiotu, nie oddziaływał niekorzystnie na rozwój istniejących w państwie stosunków (manus mortua). Wszelako im mniej jest w jakiem państwie tego rodzaju ograniczeń, tem większa w tem państwie wolność, (np. Anglia, Ameryka), czem lepiej i pożyteczniej zdołają korporacye swym majątkiem rozporządzać, tem wyższy jest w społeczeństwie stopień jego cywilizacyi. Najistotniejszym warunkiem, najpewniejszem kryteryum autonomii gminnej jest wolny zarząd majątkiem gminnym. Naodwrót, jeśliby prawodawca lub rząd poruczył gminie najszerszy zakres działania, obdarzył ją we wszelkie atrybucye władzy i uprawnienia do spełnienia zadań państwowych i własnych, jednakowoż odjął gminie zarząd jej majątkiem, czyli, gdyby do rozporządzania majątkiem gminy, ustanowienia jej dochodów i wydatków na zaspokojenie bieżących potrzeb powołany był inny czynnik, jakiś organ od gminy niezależny, natenczas w gminie tej mimo najszerszego zakresu działania, mimo wszelkich swobód, uprawnień i atrybucyj — autonomii nie będzie. Jeśliby zaś gminie odjęte były wszelkie atrybucye samorządu, jeśliby nawet najdrobniejsze

czynności miejscowego zarządu poruczone były osobnym funkcyonaryuszom państwowym, od gminy niezależnym, a gdyby natomiast gminie pozostawioną była swobodna dyspozycya jej majątkiem, możność uchwalania dochodów i wydatków na potrzeby gminne i na koszta miejscowego zarządu, czyli możność odmówienia żądanych przez funkcyonaryuszów państwa na koszta zarządu wydatków, to w tej gminie będzie jeszcze autonomia. Podobnie rzecz się ma, jeśli rzeczywiste stosunki są tego rodzaju, że wprawdzie prawodawca pozostawił gminie dowolny zarząd jej majątkiem: ustanawianie samodzielne dochodów i wydatków, jednakowoż takie zachodzi położenie, że ta gmina nie jest w stanie dobrze tym majątkiem zarządzać. To samo ma miejsce, jeśli według litery prawa istnieje wprawdzie najszersza swoboda, ale gmina de facto nie posiada ani moralnych ani materyalnych warunków, aby można do niej zastosować tę presumpcyę, koniecznie potrzebną do własnowolności i zdolności prawnej, do pełnoletności obywatelskiej, że nikt od niej lepiej nie potrafi i więcej starania dokładać nie może, aby jak najkorzystniej swym majątkiem rozporządzać.

Nie mamy pod tym względem na myśli pewnych naturalnych ścieśnień zarządu majątkiem gminnym, w bardzo szerokich granicach, które pozostawiając gminom zupełną wolność rozporządzania majątkiem, jednakowoż gdy chodzi albo o bardzo wielkie wydatki, albo o nałożenie znacznych ciężarów, albo o naruszenie zakładowego majątku gminy, ważność postanowienia gminy czynią zawisłą od zatwierdzenia władzy wyższej. Takie postanowienia, jak np. że nad tem, aby majątek zakładowy gminy nie został uszczuplony, czuwa reprezentacya powiatowa i krajowa, Rada powiatowa i Wydział powiatowy, Sejm krajowy i Wydział krajowy, takie postanowienia jak § 66, 80, 81, 84 i 85 ust. gmin., że np. do uchwalenia dodatków przenoszących 20% podatków bezpośrednich, potrzeba zatwierdzenia władzy powiatowej, a przenoszących 50% wyższego zatwierdzenia, nie są właściwie ścieśnieniem autonomii, tylko warunkiem koniecznej przezorności i kontroli. Gdyby jednak ingerencya władzy

wyższej odnosiła się i do drobnych rzeczy, gdyby faktyczne stosunki były takie, że nietylko przy naruszaniu zakładowego majątku, lub w razie zamiaru przyjęcia na siebie znaczniejszych ciężarów, ale nawet przy drobnych, sprawach majątkowych, przy małych wydatkach bieżących i dochodach, przy fruktyfikowaniu użytków majątku zakładowego na każdym kroku nieodzowną była kontrola, współdziałanie, czuwanie i zarządzenia wstrzymujące i decydujące władzy wyższej, choćby autonomicznej, natenczas przy takich stosunkach zachodziłoby wielkie ścieśnienie autonomii gminnej i byłoby to samo, co kuratela opiekuna czy kuratora dla osób małoletnich lub niewłasnowolnych, które nie umieją swym majątkiem zarządzać, ani dochodów jego dobrze na swe potrzeby używać. Należy zatem bliżej się przypatrzeć, jak gminy galicyjskie korzystają z postanowienia § 27 lit. *a)* ust. gminnej, które im pozostawia „wolny zarząd majątkiem gminnym". Galicyjska ustawa gminna w § 65—68 odróżnia dwa rodzaje majątku gminnego: majątek gminy i dobro gminy *Gemeindevermögen — Gemeindegut.* Nie podaje dokładnego pojęcia ani prawniczej definicyi tych dwóch odmiennych rzeczy, jednakże w duchu tej ustawy dadzą się one tak określić [1]):

a) majątkiem gminy jest własność ruchoma i nieruchoma, prawa i przywileje gminy, których dochód przeznaczony jest na potrzeby i cele gminy;
b) dobrem gminy jest własność nieruchoma gminy, która według dotychczasowego niezaprzeczonego zwyczaju służy na wspólny użytek wszystkich lub pewnej części członków gminy, jak długo i o ile tego wymagają ich domowe i gruntowe potrzeby [2]).

Pastwiska, lasy, kamieniołomy, góry piasczyste i żwirowe stanowią zwykle dobro gminy. Granicy między majątkiem gminy, a dobrem gminy nie da się dzisiaj w Galicyi ściśle poprowadzić. Do rozpoznania tego trzeba w każdej miejscowości badać stosunki, które są często nawet

[1]) Definicya ta nie jest podaną ze stanowiska teoryi powszechnego prawa, lecz na podstawie i w granicach obowiązującej ustawy gminnej.
[2]) Por. orzecz. Tryb. adm. z 26 czerwca 1879 L. 1215, Nr. 522.

w sąsiadujących ze sobą gminach różne. Te same nieruchomości, które w jednej gminie stanowią dobro gminy, są w innej majątkiem gminy. I tak np., jeśli gmina wydzierżawia pastwiska, kamieniołomy, góry żwirowe, jeśli tylko za opłatą całkowitej ceny szacunkowej sprzedaje drzewo z lasu członkom gminy, natenczas te nieruchomości są majątkiem gminy, jeśli zaś członkowie gminy używają tych samych nieruchomości lub ciągną z nich pożytki bezpośrednio na cele swego gospodarstwa, bądź to sposobem darmym, bądź to za opłatą z góry dla wszystkich postanowioną, natenczas są one dobrem gminnem. Czasem może jedna i ta sama własność nieruchoma stanowić majątek i dobro gminy [1]) np., jeśli jest nie zaprzeczony zwyczaj, że z pastwiska korzystają członkowie gminy sposobem dawnym, a część tego pastwiska dowolnie ustawicznie gmina wydzierżawia na dochód własny. Tak samo, jeśli z lasu pobierają członkowie gminy pożytki nietylko ściołki, suszki, ale drzewo na opał i budulec, a oprócz tego gmina poręb lasu na sprzedaż prowadzi. Wybitny charakter dobra gminnego w odróżnieniu do majątku gminnego występuje dopiero wówczas, kiedy użytkowanie własności nieruchomej przywiązane jest tylko do pewnych realności w gminie (np. kilku chałup), lub do pewnych stosunków pokrewieństwa. Jest to jednak, a zwłaszcza co do wypadku pokrewieństwa rzeczą rzadką, gdyż wiele dobra gminnego, jeśli tylko użytkowanie z niego zawisłem było od węzłów pokrewieństwa, przeszło z biegiem czasu na własność prywatną rodzin, albo pojedyńczych ich członków. § 68 ustawy gminnej stanowi, iż Rada gminna w pewnych warunkach może regulować użytkowanie dobra gminnego, ustanawiać opłatę za użytkowanie, przyczem nadwyżka dochodu, powstająca po zaspokojeniu uprawnionych, wpływa do kasy gminnej. Orzeczeniem najwyższego trybunału z 27 marca 1879 L. 2123 rozstrzygnięto, że spory o używanie

[1]) Już Dr Ochenkowski zauważył w pracy swojej poświęconej badaniom statystycznym nad majątkiem gmin, że „rozróżnienie ustawy między majątkiem, a dobrem gminy jest nieraz w zastosowaniu bardzo chwiejnem“. *Wiadomości statyst.* 1874 Rocznik I. Zesz. I. str. 4.

dobra gminnego należą do kompetencyi władz autonomicznych i nie mogą być w drodze prowizoryalnej rozpoznawane. Trybunał administracyjny orzeczeniem z dnia 9 czerwca 1882 L. 1198 N. 1436 rozstrzygnął, że gmina uprawniona jest do ustanowienia opłat za użytkowanie dobra gminnego, a Wydział krajowy może we właściwym toku instancyi w słusznem uwzględnieniu miejscowych stosunków postanowić obniżenie tych opłat według własnego swobodnego uznania.

Gdy dobro gminne obok majątku gminnego nader wielką odgrywa rolę w życiu gospodarczem naszych gmin i ludności wiejskiej i gdy urządzenie stosunków użytkowania dobra gminnego należy do kompetencyi władz autonomicznych, (jakkolwiek użytkowanie opiera się dziś niejednokrotnie na prawnoprywatnym tytule), wypada nam na tem miejscu kilka uwag tej instytucyi poświęcić.

Instytucya dobra gminnego, przedstawiająca się jako własność użytkowa na nieruchomości, przysługująca wszystkim lub niektórym członkom gminy wiejskiej, bierze swój początek w średniowiecznych urządzeniach i sięga najdawniejszej epoki kolonizacyi naszej ziemi. Dobro gminne wiejskie ma pewne podobieństwo do dobra gminnego po miastach, jakkolwiek ze względu na prostotę stosunków wiejskich nie doszło nigdy do tak wielorakich form rozwoju i wydoskonalenia. Wiadomo, że w średnich wiekach w obrębie jednego komunalnego związku miejskiego istniało więcej różnorodnych związków gminnych, posiadających wspólną własność użytkową. Podstawą urządzeń miejskich były korporacye i majątki korporacyj. Często na rzecz kolegium radców, na rzecz kolegium magistratu i na rzecz zgromadzenia obywateli, miejskich cechów etc. osobne istniały majątki w mieście. Wynagrodzenie za pełnienie służby publicznej, sprawowanie urzędów, za świadczenia na cele publiczne opierały się w średnich wiekach nie na stałej płacy z kasy gminnej jak dzisiaj, ale na użytkowaniu z jakiegoś beneficium, względnie z dobra wspólnego korporacyi, ciężary publiczne zaś nie polegały na opłacaniu stałych dodatków do podatków, ale na świadczeniu pewnych usług. Tak w większych miastach cechy

rzemieślnicze i inne związki komunalne posiadały osobne wieże i bramy w murach miejskich, miały obowiązek utrzymywać je w dobrym stanie i bronić w razie napaści, dostarczać milicyi miejskiej i straży etc., a w zamian za to miały różne przywileje zapewniające korzyści pojedynczym członkom i całej korporacyi. Nadto posiadały cechy częstokroć pewne majątki w obrębie miasta, jako wspólne dobro użytkowe członków cechu. Na wzór miast większych, małe miasta i miasteczka posiadały także podobne urządzenia, a choć ich cechy i związki komunalne były mniej liczne i mniej od siebie oddzielone, zachowywały wszakże odrębność swego związku i swego majątku od związku i majątku gminnego.

Na mniejszą i o wiele niższą jeszcze skalę istniały tego rodzaju związki w obrębie gminy wiejskiej. Dobro gminne, służące tu i owdzie na własność użytkową pewnych tylko członków gminy z wykluczeniem innych, stanowiło podstawę osobnego związku korporacyi w łonie korporacyi gminnej. Ta jednak zachodzi różnica między majątkiem korporacyi miejskiej a korporacyi wiejskiej, że w mieście dobro korporacyi miało charakter publiczny, jego przeznaczenie przedstawiało się w pierwszej linii jako obowiązek świadczenia pewnego rodzaju służby publicznej, mającej znamiona usługi żeby się tak wyrazić — politycznej, dobro zaś korporacyi wiejskiej przedstawiało się przedewszystkiem jako służące celom ekonomicznym, g o s p o d a r s k i m. Cel dobra wiejskiego był czysto gospodarski z wyjątkiem sołtysich łanów, przeznaczonych na wynagrodzenie publicznej służby. Różnica ta jednak wydaje się tylko na pozór znaczną, bo w gminie wiejskiej interesem publicznym jest właśnie interes ekonomiczny, gospodarski. Zadaniem dobra gminnego wiejskiego było ułatwienie uprawnionym do użytkowania z niego uprawy roli, hodowli bydła, karczunku lasu, wyzyskania płodów ziemi, ale to wszystko w zadaniach średniowiecznej gminy wiejskiej przedstawiało właśnie najwyższy interes publiczny.

Najwięcej typową formą dobra gminnego w Polsce jest pastwisko gminne, z którego użytkuje więcej osób wspólnie

i nieograniczenie co do liczby zwierząt pasących się, ale żadna z nie ma ani do jego części ani całości wyłącznego dla siebie prawa. Jest to bardzo typowa forma, którą spotykamy już w odległej przeszłości. Jakkolwiek w późniejszych wiekach samowola dziedziców bardzo wiele zmieniła w pierwotnych stosunkach, a jak akta dawne świadczą, pan wydawał nieraz dowolne orzeczenia, gdzie i na których gruntach przysługuje prawo wspólnego użytkowania gromady, lub pojedynczych gospodarzy i nieraz prawo użytkowania rozszerzał na wszystkich mieszkańców wioski lub przysiołka, jednakowoż jest rzeczą niezawodną, że na całym obszarze ziem polskich aż do ostatnich czasów pozostała w wielu miejscach instytucya dobra gminnego w tej postaci, że z tego dobra użytkowała tylko gromada wiejska, albo pewna liczba członków tej gromady i oprócz uprawnionych nikt inny nawet pan z niego nie użytkował.

W Polsce, gdziekolwiek instytucya dobra gminnego w postaci rozleglejszych wspólnych pastwisk przechowała się, stała się ona podstawą bytu i gospodarskiego rozwoju ludności. Gdziekolwiek były wspólne gminne pastwiska, tam włościanie wychowywali liczny inwentarz gospodarski, który nietylko jest warunkiem lepszej uprawy ziemi, ale i ważnym czynnikiem wyżywienia ludności. Dowiedzioną jest rzeczą, że w polskich prowincyach na małej przestrzeni nieurodzajnych lub średnio urodzajnych gruntów stosunkowo bez porównania więcej chowało się inwentarza, niż na wielkich przestrzeniach rozległych i żyznych gruntów sąsiednich ruskich i rosyjskich prowincyj. Wielką w tem rolę odgrywają nasze pastwiska gminne.

Za granicą w krajach zachodnich, gdzie wcześniej uwłaszczono włościan i indywidualne gospodarstwa mniejszej własności od dawna się rozwinęły, instytucya dobra gminnego w niewielu okolicach przechowała się w tak wybitnej pierwotnej formie jak u nas i dawniej już uległa różnym zmianom lub zawłaszczeniem na rzecz prywatnych. Wyjątek tylko stanowią kraje górzyste lub okolice nadrzeczne, gdzie z powodu warunków ziemi pastwiska nie dały się zamienić

na grunta orne, a taką miały wartość gospodarczą dla użytkujących, że nie dopuścili, aby je zagrabiły czy zawłaszczyły pojedyncze osoby. W tych krajach i dzisiaj jeszcze pastwiska stanowią przeważnie wspólną własność użytkową gminną lub pewnej części mieszkańców gminy, zazwyczaj tylko obywateli gminy, a nie jej członków lub uczestników.

W Galicyi od czasu uwłaszczenia włościan i wykupna serwitutów instytucya dobra gminnego przeważnie uległa zmianie. W chwili separacyi gruntów nie było w kraju tej dbałości o urządzenia gminne co dzisiaj, ani takiej troskliwości ze strony władzy o ekonomiczne warunki gospodarstwa wiejskiego, jaką wówczas przy tej samej sposobności okazał rząd pruski. Zapisywano u nas dobra gminne, jak wypadało lub wydawało się, raz jako dobro gminne, raz jako „majątek“ gminny. W niektórych wypadkach uznano grunta jako wspólną własność użytkową pewnych tylko osób, jeśli te osoby umiały się o to upomnieć i dowieść, że im wyłączne prawo używania przysługuje. Jakiekolwiek były pod tym względem decyzye, na razie nie zaszła żadna zmiana w stosunkach i ci sami, co użytkowali przed uwłaszczeniem, użytkowali i później, tak samo jak uwłaszczenie nie zmieniło w pierwszej chwili liczby gospodarstw we wsi. Z biegiem czasu jednak, a mianowicie wskutek nieograniczonej wolności dzielenia gruntów, wskutek powstania mnóstwa nowych lecz maleńkich gospodarstw, wskutek postanowień ustawy gminnej z r. 1866 o prawach członków gminy, o nabyciu przynależności gminnej, tudzież o zarządzie i użytkowaniu majątku i dobra gminnego (§ 67, 68 ust. kraj.), stosunki się zmieniły. Niewątpliwie uległy także zmianie wskutek dawnej ustawy o przynależności z 3 grudnia 1863 d. u. p. Nr. 105, wedle której członek niewiadomej przynależności może być uznany orzeczeniem władzy za przynależnego do tej gminy, 1°) w której odstawiony został do wojska, 2°) w której urodził się, 3°) w której najdłużej nieprzymuszenie przebywał, 4°) wreszcie w której został aresztowany. W taki sposób włóczęgi, osoby wątpliwej przynależności, skoro tylko uznane zostały prawomocnem orzeczeniem za przynależne

do gminy, tem samem nabywają prawo do majątku gminy na równi z innymi jej członkami. Nadto osoby przybyłe z innych stron, które w jakikolwiek sposób nabywają obywatelstwo w gminie, tem samem nabywają także wszelkich praw do użytkowania majątku gminnego. Teraz wychodzi na jaw różnica między majątkiem a dobrem gminy, a występująca na jaw ta różnica staje się widoczną krzywdą dawnych osadników gminy i ich rodzin, jeśli to co było dobrem gminy, przeznaczonem od wieków na użytkowanie rzeczonych gospodarstw lub pewnych kategoryj mieszkańców, przez nieoględność lub brak należytego zrozumienia stosunków zapisanem zostało jako majątek gminy, z którego mają prawo dziś użytkować wszyscy członkowie gminy. Jeśli dawniej to samo pastwisko służyło 20 zagrodom we wsi na wspólny użytek i wszystkie potrzeby gospodarskie zaspakajało, dziś kiedy ma służyć 60 uprawnionym, absolutnie niczyich potrzeb nie zaspokoi i ani dawnym 20 ani nowym członkom gminy pomocy należytej w gospodarstwie nie przyniesie. Powstają kłótnie, swary, następuje redukcya inwentarza u wszystkich 60 uprawnionych, aż wreszcie dobro gminne jest rozdrapane na małe cząsteczki lub wydzierżawione spekulantom, na czem zamiast kilkudziesięciu zagród, kilka zaledwie osób korzysta [1]).

Zaraz w pierwszej dobie autonomicznego rozwoju Galicyi, gdy tylko sprawa reformy gminnej stanęła na porządku dyskusyi, zwrócono u nas z wielu stron uwagę na stosunki majątków gminnych. Jest to rzeczą charakterystyczną i znaczącą, że pierwszy zeszyt jednej z najpoważniejszych publikacyj, wydawanych kosztem kraju, przez krajowe biuro statystyczne poświęcony był pracy o majątku gmin w Galicyi p. t. „Ziemska własność gmin w Galicyi ich kapitały i stan bierny“, skreślonej przez Dra Ochenkowskiego. Widocznie

---

[1]) Zazwyczaj korzystają z tego najzamożniejsi gospodarze t. j. tacy. którzy oprócz pastwiska mogą dostarczyć innej paszy swemu bydłu, albo tacy, którzy mają największą ilość sztuk bydła. Gospodarz, który ma np. 20 sztuk owiec, siłą rzeczy z pastwiska wypiera drugiego, który ma tylko 3 owce, jeśli tylko pastwisko w stosunku do ilości sztuk jest za małe, a skutkiem tego jest, że pierwszy nie sprzeda nic, ten zaś co posiadał po kilka sztuk, wysprzeda swoje lub będzie żądał podziału pastwiska.

sprawa zarządu i użytkowania majątku gminnego była najwięcej piekąca i rażąca i dla należytego jej zbadania pierwszą podjęto w tym kierunku naukową pracę na podstawie dat, które zebrać można było za współudziałem powiatowych władz autonomicznych, nadzorujących zarząd gminnego majątku.

W pracy tej nie rozróżniono między dobrem gminnem a majątkiem gminy i zarówno dobro jak i majątek do jednej rubryki wykazów, przedstawiających cyfry rozległości gruntów majątku gminnego wciągnięto.[1]) Faktycznie dzisiaj bez długich dochodzeń i bez spowodowania przewlekłych sporów nikt nie byłby w stanie w bardzo wielu gminach pociągnąć granicy między dobrem gmin i majątkiem gminy. „Niezaprzeczony dotychczasowy zwyczaj“, którego ustawa każe się trzymać jako jedynego kryteryum w ocenianiu użytkowania z dobra gminnego, uległ w ostatnich latach wskutek dowolności organów gminnych i różnych przywłaszczeń wielorakim zmianom, tak że dzisiaj niktby końca dojść nie mógł. W takich warunkach coraz więcej wszelkie dobro gminne przybiera charakter majątku gminnego przeznaczonego na potrzeby gminy. Jest to zresztą najzupełniej zgodne z duchem ustawy r. 1866.

W ogólności rozpowszechnionem jest w kraju zapatrywanie, które od początku ery autonomicznej aż do dzisiejszej chwili przeważa, że instytucya dobra gminnego jest na dzisiejsze czasy i obecne ekonomiczne warunki nieco przestarzała, że sięga odległej przeszłości, a zatem odnosi się do odmiennych niż dzisiaj gospodarczych warunków; że wprawdzie lud wiejski jest niesłychanie przywiązany do użytkowania wspólnych pastwisk, ale że te pastwiska dałyby się na cele gminy lepiej wyzyskać. Nawet najpoważniejsi ekonomiści nasi i pisarze, którzy znakomite prace o stosunkach gminnych wydali, jak Ochenkowski i Kluczyński skła-

[1]) Nie możemy z tego powodu czynić wydawnictwu biura statystycznego zarzutu, bo wina, jeśli w tym wypadku zachodzi, spada na inne czynniki. Dla biura statystycznego było to niepodobieństwem obliczać, jaka przestrzeń stanowi majątek, a jaka dobro gminne, skoro przy uwłaszczeniu gruntów nikt tej różnicy dokładnie nie przeprowadził, a ustawa oddała dobro gminne pod dowolny zarząd Rady gminnej.

niają się poniekąd do zapatrywania, że instytucya dobra gminnego z postępem cywilizacyi powinna przyjąć coraz więcej znamiona majątku gminnego, który należałoby inaczej spożytkować niż w sposób dotychczasowy. Powód do tego upatrują zazwyczaj w tem, że nieruchomości gminy, pomimo znacznej swej przestrzeni, nie przynoszą dostatecznego dochodu gminom i że należałoby się starać te martwe dotychczas wartości fruktyfikować. W ślad za tą opinią w sferze władz autonomicznych objawiło się dążenie do wywierania nacisku na gminy, aby dobro gminne jako majątek gminy zaliczyć, a co do pastwisk, o ile możności podnosić z nich dochody w pieniądzach. Niektóre Wydziały powiatowe poszły tak daleko, że starały się nakłonić wszelkimi sposobami gminy, aby pastwiska swe parcelowały, wydzierżawiały na grunta orne, a nawet sprzedawały (!) Zarządzenia te nie odniosły przeważnie skutku, bo w ludzie wiejskim okazało się tak wielkie przywiązanie do użytkowania wspólnego pastwiska, że w wielu miejscach niczem od tego nie dał się odwieść. To nadmierne przywiązanie ludu do dawnego sposobu użytkowania dobra gminnego uważały niektóre czynniki autonomiczne za nierozumny opór, zacofaną ślepotę chłopa, ale ostatecznie wbrew woli gminy i gromady nie mogły swych urządzeń przeprowadzić. Ten upór ludu na tym punkcie był naszem zdaniem nader szczęśliwy, gdyż teorya niedoceniająca dostatecznie znaczenia dobra gminnego i pastwisk, tam, gdzie się one jeszcze przechowały, wydaje nam się fałszywą. Oczywiście rzecz jest względna i zależy od miejscowych warunków, ale zasadniczo na tem miejscu należy przedewszystkiem powiedzieć, że zaliczenie dobra gminnego do majątku gminy po wsiach i miasteczkach, dokonane przy uwłaszczeniu lub z biegiem okoliczności po uwłaszczeniu, stało się krzywdą dla dawnych zagród gospodarskich i dla rodzin dawnych małomieszczan, stało się przeważnie krzywdą ludności chrześcijańskiej po miasteczkach, a wyszło na korzyść ludności izraelickiej. Wszelkie dobra gminne małomiejskie stanowiły przeważnie wspólną własność użytkową różnych korporacyj miejskich, różnych rodzin

mieszczańskich (dziedzicznych ławników), bractw albo cechów rzemieślniczyah np. szewców. W dawniejszych czasach ludność izraelicka nie posiadała dóbr nieruchomych ziemskich, więc nie miała żadnych praw do dóbr gminnych. Obecnie, gdy te nieruchomości uznano jako majątek gminy, ludność izraelicka na równi z innymi członkami gminy ciągnie z nich korzyści, a ponieważ ludność ta liczebnie przewyższa zwykle ludność chrześcijańską po miasteczkach, zatem ciągnie więcej korzyści, niż ludność chrześciańska, niegdyś wyłącznie uprawniona. Jaskrawą illustracyą tych stosunków jest fakt, który zaszedł w Uhnowie, gdzie szewcy tego miasteczka wygrali proces z gminą we wszystkich instancyach i otrzymali wyrok, którym przyznano im zwrot majątku gminnego nieruchomego jako dobra przeznaczonego do wspólnej używalności korporacyi szewskiej na mocy dawnych przywilejów. Nie wszędzie dadzą się znaleść takie formalne dowody jak w Uhnowie, ale nie ma wątpliwości, że tak, jak w Uhnowie tak i w innych miasteczkach niesłusznie wciągnięto dobro gminne do majątku gminnego i niesłusznie z niego dziś ciągną korzyści wszyscy członkowie gminy i nowi przybysze, do czego w myśl pierwotnego przeznaczenia nie mieli prawa. To samo da się zastosować na mniejszą skalę i do gmin wiejskich.

Majątki gminne w Galicyi przedstawiają jeszcze bardzo znaczną wartość. W myśl § 98 ust. 3 „Sejm, a w jego zastępstwie Wydział krajowy ma najwyższy nadzór nad całością zakładowego majątku i zakładowego dobra gmin i zakładów gminnych. „Wydział krajowy prowadzi zatem ewidencyę, majątków gminnych, a według podanych przez niego okólników Wydziały powiatowe powinny przedkładać co roku Wydziałowi krajowemu sprawozdania o stanie majątku gminnego (inwentarze majątku) i donosić o zmianach w nim zaszłych i o wszelkich przybytkach i ubytkach. O obecnym stanie majątków gminnych nie można podać dokładnych wiadomości. Musimy zatem ograniczyć się do powołania na dawniej drukowane wykazy majątków gminnych, zebrane na podstawie rozesłanego jeszcze w roku 1873 ($^{26}/_{12}$ L. 21988) okólnika Wydziału krajowego. Korzystać nadto możemy tylko z cennej

pracy Ochenkowskiego i późniejszych jej uzupełnień, zestawionych przez Kleczyńskiego i Pilata. Oto dotychczas znany rezultat: „Gminy nasze posiadają — pisał w roku 1878 prof. Kleczyński — około 600 tysięcy morgów ziemi, z czego blisko $^2/_3$ (363.000 m.) w pastwiskach. Grunta orne wynoszą zaledwie 21.000 morgów, lasy 130.000, a nieużytki 72.000 morgów". Według zestawienia prof. Pilata w pracy pt. Grunta podlegające wspólnemu używaniu w Galicyi *Wiadomości statystyczne*, tom XV. Lwów 1895) na 617.028 morgów ziemi będących we wspólnem używaniu w zbadanych 5.591 gminach, przypada już tylko 15 tysięcy morgów na role, 10 tysięcy na łąki, natomiast 414.000 na pastwiska, 124.000 na lasy i tylko 40.000 na nieużytki. „Grunta orne", mówi dalej Kleczyński, stanowią nieznaczne dochody w gminach wiejskich, które głównie posiadają pastwiska i lasy. Używa się tychże przeważnie w naturze, często nawet bez opłat, lub jedynie w celu uiszczenia należnych podatków rządowych. W gospodarstwie więc finansowem gmin wiejskich własność ziemska bardzo małą odgrywa rolę, rzec można, żadnego nie ma znaczenia; tylko z kołomyjskiego donoszą, że tam wiele gmin czerpie dochód z dzierżawy sianożęci gminnej. Inaczej ma się pod względem kapitałów. Wynoszą one w 71 powiatach (oprócz 3 skąd dat nie przysłano), prawie 7 milionów, z których znowu $^2/_3$ w obligacyach indemnizacyjnych, a przeszło milion w wierzytelnościach, tylko zaś 264.000 złr. w gotówce. Kapitał ten przynosi nie więcej jak 5%, gdyż kapitał podany w obligacyach jest oznaczony w nominalnej wartości.

„Kapitał wykazany nie stanowi w całości funduszów gminnych, gdyż wcielono do niego także kapitały należące do miejscowego funduszu szkolnego; natomiast wyłączono fundusze kas pożyczkowych gminnych. Fundusze ostatnie już w r. 1873, do którego odnoszą się wykazane cyfry, wynosiły 523.216 złr., z końcem roku 1875 wzrosły do 1,047.438 złr.", z końcem zaś lipca 1878 wynoszą w 1617 kasach 1,317.220 złr. Część znaczna tych kapitałów powstała przez spieniężenie obligacyj indemnizacyjnych (gminnych) z przeznaczeniem

uzyskanego kapitału na fundusz kas pożyczkowych. Prawdopodobnie zatem kapitał w obligacyach indemnizacyjnych musiał się zmniejszyć na rzecz funduszu kas pożyczkowych. Zawsze jednak z przedstawienia naszego wynika, że oprócz wykazanej kwoty kapitałów (około 7 milionów) w 71 powiatach należy do kapitału gminnego doliczyć przynajmniej $^1/_2$ miliona z funduszu kas pożyczkowych w r. 1873; natomiast kapitał miejscowego funduszu szkolnego, jako odrębną całość stanowiący, winien być wykazany oddzielnie, czego już teraz uczynić nie można. W r. 1900 na 6237 gmin w Galicyi było już 3504 kas pożyczkowych gminnych, których kapitał wynosił 14.079,999 koron. Oprócz tego powstało do roku 1900 15 kas pożyczkowych powiatowych o łącznym kapitale 1.480. 570 kor.[1]).

Mimo tych pokaźnych cyfr ekonomiczną podstawę stanowią lasy i pastwiska, a właściwie tylko pastwiska w przeważnej liczbie gmin. Według wykazu Pilata 1182 gmin i przysiółków posiada pastwiska o obszarze wyżej stu morgów, wynoszącym łącznie 313.000 morgów, to jest $^3/_4$ całego obszaru pastwisk gminnych. 950 gmin posiada pastwiska o obszarze 50—100 morgów, a 3.500 gmin nie ma wcale pastwisk albo za małe. Trzeba jednak pamiętać, że między sposobem używania lasu a pastwiska zachodzi ważna różnica. Kiedy bowiem z lasu, służącego na wspólny użytek gminy, czy dochód jej, można tylko jednorazowo w roku i tylko z $^1/_{100}$ a najwyżej $^1/_{60}$ jego przestrzeni zrobić użytek, przy pastwisku gminnem można ciągle z całej jego przestrzeni i przez cały czas letniej pory ciągnąć korzyści. Dla tego mała przestrzeń lasu nie ma znaczenia dla gminy, a mała przestrzeń pastwiska może jeszcze przynosić pewien pożytek.

Co się tyczy stanu użytkowania pastwisk i lasów w roku 1873 stosunki przedstawiały się jak następuje:

Na 54 powiaty, co do których zebrane zostały dokładne daty, 80 gmin czyli 4% wydzierżawiało pastwiska, 1062 gmin, czyli 39% dawało użytkować członkom swoim za rozmaitą często

[1]) *Podręcznik statystyki* Galicyi Tom VII. Cz. II. str. 228.

bardzo niską opłatą, 1658 gmin czyli 57% dawało użytkować zupełnie darmo. Co do lasów, pominąwszy nader rzadkie wypadki gmin, które sprzedają drzewo z lasów swoich, wszystkie gminy wydają drzewo członkom swoim bezpłatnie, albo za opłatą. Na 1400 gmin, o których zebrano daty, jest zaledwie 300, które pobierają opłatę za wydawane drzewo, czyli 79% użytkuje darmo z lasów, a 21% za opłatą.

Udzielanie członkom gminy drzewa budulcowego za darmo bywa nieraz, jak to wykazały liczne procesy o podpalenie własnego domu w południowo-wschodnich powiatach, motywem tej zbrodni, albowiem pogorzelec bierze odszkodowanie za pożar do kieszeni, a nowy budynek stawia z otrzymanego za darmo drzewa.

Jako rezultat zatem ostateczny tych zestawień okazuje się, że stan zakładowego majątku gminnego w Galicyi co do przestrzeni i wartości gruntów, tudzież wysokości kapitałów aż do r. 1873 przedstawiał się względnie bardzo korzystnie. Obciążenie gmin długami zaś było aż do końca tego roku minimalne.

Jeśli wartość majątku zakładowego gmin jest znaczną, trzeba rozebrać pytanie, jak gminy swym majątkiem zarządzają, gdyż nie wartość sama w sobie, ale dopiero dobry zarząd majątkiem przynosić może korzyści na cele publiczne. Zaznaczyć jednak niestety z góry wypada, że zarząd własnym majątkiem i dobrem gminy po zaprowadzeniu ustawy z r. 1866 okazał się tak nieudolny i wadliwy, takie powodował nadużycia i niszczenie z roku na rok, że od samej chwili wprowadzenia w życie ustawy, najsurowsza krytyka i największe zarzuty przeciw galicyjskiej organizacyi gminy odnosiły się właśnie do dziedziny gospodarki gminnej. Wprawdzie w chwili, kiedy tę ustawę w Sejmie uchwalano, z wielu stron wytykano błędy samej organizacyi i stawiano wnioski reformy, ale wszystkie dążenia, które się odnosiły do naprawy urządzeń administracyjnych gminy, nie doczekały się dotąd urzeczywistnienia, dotykały bowiem strony politycznej ustroju gminnego, a na taką reformę kraj zdobyć się nie potrafił. Usterki majątkowe zarządu gmin były jednak tak dalece

jaskrawe, tak widoczne na każdym kroku, że mimo opozycyi czy ociężałości wobec wszelkich projektów szerszej reformy gminnej, na tym punkcie zdobyto się najwcześniej na zmianę i poprawki ustawy z r. 1866. Trzema ustawami krajowemi z 17 czerwca 1874 d. u. k. Nr. 50, Nr. 51 i Nr. 52, tudzież ustawą krajową z 15 lutego 1883 d. u. k. Nr. 59 zaprowadzono pewne modyfikacye dawniejszych postanowień i wprowadzono dodatki ścieśniające znacznie wolny zarząd majątkiem gminy. W myśl § 99 według brzmienia ust. z 17 czerwca 1874 należą do spraw zarządu majątkiem, o których gmina sama decydować nie może, lecz potrzeba zatwierdzedzenia Rady państwowej:

a) pozbywanie, zamiana, przeistoczenie lub stałe obciążenie majątku gminnego;

b) zaciąganie pożyczki lub ciężarów, jeśli wysokość obciążenia łącznie z długami już istniejącymi przewyższa jednoroczny dochód gminy;

c) nabytki lub przedsiębiorstwa, nie należące do zwyklego zarządu, jeżeli dla pokrycia wydatku trzeba zaciągnąć pożyczkę lub obciążyć gminę rozkładami;

d) wydzierżawienie lub wynajmowanie na czas dłuższy, niż na lat sześć, lub w inny sposób, niż przez publiczną licytacyę najwięcej ofiarującemu;

e) opuszczanie czynszu najmu lub dzierżawy w części lub całości.

Według § 98 ust. gm. w brzmieniu ustawy z 15 lutego 1883 d. u. kr. Nr. 39 władze autonomiczne w wykonywaniu prawa nadzoru nad majątkiem gminy i zakładów gminnych upoważnione są w razie potrzeby użyć stosownych środków zaradczych t. j. zarządzić co za stosowne uznają.

Postanowienia kazunistyczne § 99 i ogólnikowe § 98 dają moc „przełożonym“ władzom autonomicznym mieszania się we wszystkie sprawy majątkowe gminy i czynią wielki wyłom w postanowieniu § 27 lit. *a)* „o wolnym zarządzie majątku“ przez gminę. W praktyce rzeczy idą jeszcze dalej. Wiele Wydziałów powiatowych, które okazywały prawdziwą dbałość o to, aby majątki gminne nie zostały uszczuplone

i zmarnowane, które starały się o to, aby bieżące dochody i wydatki użyte były w myśl przeznaczenia budżetowego, tak daleko poszły w środkach zaradczych i zapobiegawczych, że prawie wszystkie atrybucye zarządu majątkiem ruchomym i nieruchomym skoncentrowały w swem ręku. Według § 70 w brzmieniu ustawy z 17 czerwca 1874 dz. ust. kr. Nr. 52 rada gminna ma uchwalić co roku budżet gminy i zakładów gminnych a projekt budżetu ma sporządzić naczelnik gminy, „gdyby zaś Rada gminna nie wstawiała w swój budżet należytości, które gmina uiścić jest obowiązaną bądź na mocy ustawy, bądź na mocy wyroku lub dokumentu, mającego wedle ustaw moc egzekucyjną[1]), ma Rada powiatowa prawo i obowiązek wstawić te należytości w budżet gminy i nałożyć na ich pokycie dodatki do podatków“. Te postanowienia jak również postanowienie § 98 i 99 dadzą się w praktyce bardzo elastycznie rozciągnąć, tak że władze powiatowe autonomiczne w każdym pojedynczym wypadku mogą nawet w najdrobniejsze szczegóły zarządu majątku gminnego i ustawianiu budżetów gminnych wnikać. Skutkiem tego, jak również skutkiem nieudolności do jakiegokolwiek urzędowania ciemnych i bezwładnych Zwierzchności gminnych — dzieje się, że w tych Wydziałach powiatowych, które bardzo gorliwie zajmują się sprawami majątku gminnego i starają się doprowadzić budżety gminne do porządku, cały punkt ciężkości zarządu majątku gminnego przeszedł z gminy na Wydział powiatowy. Budżet gminny układa się często w ten sposób, że sporządza go sekretarz powiatowy w biórze powiatowem w obecności wójta i pisarza dotyczącej gminy, a następnie rada gminna milcząco takowy dla wypełnienia formalności przyjmuje. Gdyby zaś w radzie gminnej objawił się opór przeciw przyjęciu tak ułożonego budżetu w całości lub pewnych jego pozycyj, (co się nadzwyczaj rzadko zdarza, gdyż opór w rezultacie okazałby się bezskutecznym i tylko co najwyżej zwłokę

[1]) Przez wyrok i dokument z mocą egzekucyjną można rozumieć każde orzeczenie prawomocne, a więc i reskrypt władzy administracyjnej, od którego rekursu nie wniesiono lub rekurs odrzucono.

może za sobą pociągnąć), natenczas Rada powiatowa **ma prawo i obowiązek** wstawić odnośne pozycye do budżetu gminnego i odrazu nałożyć dodatki gminne na ich pokrycie. Gdyby zaś gmina chciała uchwalić sobie wyższy budżet i wstawić do niego różne wydatki, skreślone przez sekretarza powiatowego, natenczas reprezentacye powiatowa ma jeszcze środki i do tego niedopuścić na podstawie § 80, według którego dodatki przenoszące 20%, ewentualnie 50% podatków bezpośrednich, potrzebują zatwierdzenia Rady powiatowej. Nadzwyczaj małą zaś jest liczba gmin, które bez dodatków pokrywają swe wydatki, choć i przeciw takim gminom znalazłaby reprezentacya powiatowa jeszcze odpowiednie środki czy kruczki prawne, gdyby chciały przeciw jej woli coś w dziedzinie stosunków majątkowych ustanowić.

Widzimy stąd, że pomimo zagwarantowanej ustawą autonomii gmin, pomimo wolnego zarządu własnym majątkiem gminy, stosunki nasze w praktyce podobne są do francuskich, zwłaszcza do dawniejszych przepisów prawnych we Francyi, gdzie gminy uważane były nietylko na równi z wszelkiemi korporacyami i osobami moralnemi co do zarządu majątkiem za osoby małoletnie, niewłasnowolne, potrzebujące kurateli władzy, lecz co więcej tj. jako najniższe kółka maszyny państwowej *(subdivision de l'état)* poddane były w sprawach budżetu i majątku pod władze organu wyższego, prefekta, który mógł dowolnie do budżetu gminnego według własnego uznania wstawiać różne pozycye, a inne skreślać i wnikać we wszystkie szczegóły zarządu. Wielka jednak zachodzi pomiędzy naszymi a francuskimi stosunkami różnica. To co działo się we Francyi, odpowiadało najzupełniej obowiązującej tam literze prawa. W tym samym duchu obmyślany był tam i zbudowany cały system urządzeń gminnych, aby autonomię gminną i wszelką decentralizacyę władzy ścieśnić i system ten w praktyce konsekwentnie został przeprowadzony. U nas zaś przeciwnie. System zbudowany był w innym duchu: prawodawca chciał i założył w ustawie z roku 1862 podwalinę do najszerszych zasad autonomii i „wolnego“ to znaczy niezawisłego od kogokolwiek zarządu

majątkiem gminy, prawodawca dążył do tego, aby stworzyć gminę, która będzie mogła *„nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen“* i będzie miała *„die freie Verwaltung ihres Vermögens“*, a tymczasem ustawa kraj. z r. 1866 i następne poprawki zasady te bardzo ścieśniły. Przeszło ćwierćwiekowa zaś praktyka stosunków okazała, że w rzeczywistości stan jest zupełnie inny od tego, jakim miał być według woli i zamiarów prawodawcy i że nad zarządem majątku gmin rozciąga się surowa i krępująca kuratela, której prawodawca nietylko wcale nie miał na myśli, ale od której gminę chciał uwolnić. Nikt z pewnością, ani nawet najgorliwszy Wydział powiatowy nie chce umyślnie ograniczać gminy, nie chce przysparzać sobie daremnej pracy, której ma aż nadto, ani czynić szykan organom gminnym. Jeśli zatem w praktyce życia okazuje się, że Wydziały powiatowe układają budżety gminne, jeśli wszystkie fundusze gminne, obligacye lub kapitały w gotówce, fundusze z grzywien karnych na ubogich gminy etc. znajdują się w kasach oszczędności powiatowych a tu i ówdzie nawet dochody bieżące, czynsze, opłaty z dzierżaw etc. idą pod klucz prezesa Rady powiatowej, natenczas jest to objaw nieodzownej konieczności i zapobiegliwości, aby uchronić od grabieży i zmarnowania majątku i funduszów gminnych. Taki obecny stan rzeczy, wręcz przeciwny obowiązującym zasadom prawnym, uwidocznia najlepiej wadliwość urządzeń dzisiejszej gminy w Galicyi, gdyż gmina ta jest tak słaba i nieudolna, że nie zdoła wypełnić najpierwszego zadania i kryteryum autonomii, t. j. zarządzać swym własnym majątkiem.

Ktoby z własnego doświadczenia nie nabrał przekonania, że gminy w Galicyi nieudolnie administrują swym majątkiem, że dobro gminy ciągle jest narażone na uszczuplenie i że bez najdalej idącej ingerencyi Wydziałów powiatowych gospodarka zakładowym majątkiem jak i roczny obrót dochodów i wydatków gmin przedstawiałby się w jak najgorszem świetle, ten może zajrzeć do klasycznego świadectwa, jakie w tym względzie złożyły te czynniki, które są powołane właśnie do nadzoru nad gminami. Zła gospodarka gmin

jest niestety rzeczą zbyt znaną i całe tysiące na to istnieje dowodów. Poruszają tę sprawę zarówno sprawozdania Wydziału krajowego, jak sprawozdania komisyi sejmowej, jak wiele wybitnych ludzi publicznych w naszym kraju. Przytaczać wszystkich rzeczy szczegółowo niepodobna. Nie możemy jednak pominąć milczeniem ważnego materyału zawartego w opiniach reprezentacyj powiatowych, udzielonych na żądanie Wydziału krajowego, materyału który został wydany kosztem funduszów publicznych i zebrany był tylko w tym celu, aby wielostronnie wyświetlić stosunek i dostarczyć podstawy do rozebrania kwestyi, czy i jakie reformy mają być przeprowadzone. Materyał ten znajduje się głównie w 3 publikacyach:

1⁰) w pracy Dra Kleczyńskiego, podającej w streszczeniu zestawione odpowiedzi Wydziałów pow. na kwestyonaryusz Wydziału kraj. z 25 czerwca 1875 L. 14.165, wydanej przez krajowe biuro statystyczne;

2⁰) w pracy Dra Lewickiego, zestawiającej tak samo odpowiedzi Wydz. pow. na kwestyonaryusz Wydz. kraj. z 3 maja 1887, w myśl uchwały sejmowej z 25 stycznia 1887, wydanej z polecenia Wydziału krajowego z 16 sierpnia 1887 L. 41.981;

3⁰) w t. zw. jubileuszowych, złożonych w r. 1892 i 1893 przez Wydziały powiatowe, sprawozdaniach o czynnościach reprezentacyi powiatowej za ubiegłe pierwsze 25-ciolecie ery autonomicznej wskutek rozporządzenia Wydz. kraj. z 27 lutegó 1891 L. 49.154 ex 1890.

Materyał ten jest tem ważniejszy, że przedstawia obraz stosunków całego kraju, zawiera zapatrywania różnych czynników i osób, wychodzących często z wprost przeciwnego punktu widzenia i odmiennych administracyjnych i politycznych dążeń, tudzież z tego względu, że te trzy rodzaje publikacyj wyszły w pewnych znaczniejszych odstępach czasu po sobie, a zatem odzwierciedlają zarazem zmiany i postępy w różnych kierunkach, upływem czasu powodowane. Z drugiej strony nie należy przywiązywać zbytecznego znaczenia do poszczególnych odpowiedzi na kwestyonaryusz. W ogólności materyału, który się da zebrać z odpowiedzi na kwestyonaryusz lub

z luźnych sprawozdań, nie można zbyt drobiazgowo rozbierać ani oceniać. Większość Wydziałów powiatowych nie robiła dokładnych dochodzeń, aby odpowiedzieć na poszczególne zapytania kwestyonaryusza. Przeważnie referent Wydziału pisał w pewnych rubrykach tylko to, co mu w chwili pisania na pamięć przyszło, streszczając swe wiadomości i spostrzeżenia, które nabył wskutek dłuższego zajmowania się sprawami powiatu. Nadto trzeba jeszcze zauważyć, że motywa politycznej natury oddziałały także na treść odpowiedzi Wydziałów powiatowych. Jak wiadomo powszechnie, przeważna prawie część zarówno sejmu jak i reprezentacyj powiatowych, przeciwną była programowi politycznemu grupy posłów krakowskich, którzy przez cały szereg lat od wniosków Adama Potockiego aż do zarysu organizacyi gminnej Juliana Dunajewskiego, stawiali jako postulat kraju reformę gminną i skupiali się pod hasłem reformy gminnej w duchu gminy zbiorowej. Stąd też stronnictwo to nosiło nazwę stronnictwa „reformy“ i dało najsilniejszy wyraz swych dążeń w zarysie organizacyi władz krajowych posła Dunajewskiego i w programowej mowie wygłoszonej przez usta posła Zatorskiego. Otóż wskutek tego bardzo wiele czynników, przeciwnych dążeniu krakowskiego stronnictwa reformy a najwięcej wpływowych w reprezentacyach powiatowych, obawiało się, aby kwestyonaryusz nie wykazał zanadto ujemnych stron dotychczasowej organizacyi gminnej w Galicyi i przez to samo nie dowiódł potrzeby i słuszności programu krakowskiego stronnictwa, któremu oni ciągle oponowali, aż wreszcie go pogrzebali. Dlatego w odpowiedziach Wydziałów powiatowych, gdzie te czynniki przeważały, spotykamy bardzo łagodne wyrażanie się o wszelkich usterkach i wadliwościach gminy, przemilczenie wielu ujemnych spostrzeżeń, a często nawet znaczną dozę optymizmu i jakby umyślne wyszukiwanie stron dodatnich. W każdym razie jest ogromna różnica i treści i tendencyi odpowiedzi Wydziałów powiatowych zebranych na kwestyonaryusz z r. 1875 i na kwestyonaryusz z r. 1887. W pierwszych przebija mniej więcej jednostajny ton, zapatrywanie na stosunki gminne niezmiernie krytyczne, wszędzie

prawie zaznaczone dążenia koniecznej naprawy, — gdyż było to przed wygłoszeniem programu krakowskiego stronnictwa, — w materyałach zebranych w r. 1887 znaleść można jedne odpowiedzi równie jak dawniej krytyczne, przedstawiające w smutnem świetle gospodarkę gminną a obok tego opinie Wydziałów starających się w względnie jak najlepszem świetle stosunki gminne okazać [1]). Z tych odpowiedzi możnaby niejako policzyć głosy, które były reformie gminnej w duchu gminy zbiorowej przeciwne. Charakterystyczną zaś jest rzeczą, że w ostatnich sprawozdaniach Wydziału pow. o 25-cioletniej działalności reprezentacyj powiatowych, gdziekolwiek jest mowa o gminie, zawsze przeważa ten pesymistyczny, przypominający zupełnie powszechne zapatrywania z r. 1875. Stało się to może dlatego, że przedmiotem tych sprawozdań były tylko sprawy powiatowe, że układając je nie pisano wcale odpowiedzi na pytania dotyczące reformy gminnej, że wnioski reformy krakowskiego stronnictwa przebrzmiały i dlatego cała prawda znowu na wierzch wyszła.

Rozsyłając kwestyonaryusz w r. 1875, nie żądał Wydz. krajowy od Wydziałów powiatowych, aby przedłożyły budżety i rachunki gmin wiejskich, ograniczył to pytanie tylko do gmin miejskich. „Budżety — jak słusznie mówi Dr Kleczyński (*Wiadomości stat.* Tom IV, str. 100), przedstawiają jeden z najwymowniejszych dowodów działalności gmin. Sama rozmaitość przedmiotów wydatkowania odźwierciedla różnorodne cele życia gminnego; to też budżety i rachunki w znacznej części zastąpićby mogły wszelkie inne badania działalności gmin“. Zarazem jednak dodaje, że „niestety gminy nasze przeważnie albo nie układają budżetów i rachunków, albo też układają je tylko dla formy, dla zadosyćuczynienia literze prawa, — nie było więc możności zebrać wszystkie budżety i należało z góry ograniczyć to żądanie“.

[1]) Ktokolwiek choćby raz wziął do ręki całe materyały zebrane w roku 1875 i w roku 1887, uderzony będzie tą różnicą zapatrywań i tendencyi. Można tę różnicę zresztą dostrzedz przy uważnem czytaniu nawet z krótkich wyciągów podanych przez Dra Kleczyńskiego i Dra Lewickiego, jakkolwiek ich publikacye zawierają tylko streszczenie całego materyału.

Takie były stosunki w roku 1875 i dlatego zażądano tylko odpowiedzi na następujące pytania tyczące się gospodarki gminnej:

1) w ilu gminach dochody wystarczają na pokrycie potrzeb?

2) jaka jest stopa dodatków gminnych do podatków?

3) czy oprócz dodatków do podatków rządowych, gminy nie pobierają innych opłat, ewentualnie naznaczają „składki“ i na jakiej podstawie?

Rezultat okazał się następujący:

W 505 gminach dochody z własnego majątku wystarczały zupełnie na pokrycie wszelkich wydatków. W 4.534 gminach pobierano dodatki do podatków, w 804 gminach różne nieprawidłowe składki czy opłaty, z 90 brakowało relacyi. Na 4.534 gmin pobierających dodatki było z dodatkiem

niżej 5%	podatku	. .	304 gmin
od 6%—10%	„	. .	1.031 „
„ 11%—20%	„	. .	1.684 „
„ 21%—50%	„	. .	1.445 „
powyżej 50%	„	. .	70 gmin

to jest takich, które pobierały dodatek na mocy specyalnej uchwały sejmowej (§ 80 ustawy gminnej według dawnego brzmienia).

Widzimy zatem, że już wówczas ciężary były znaczne, gdyż oprócz szczęśliwych 505 gmin, którym wystarczały dochody z majątku, znajdujemy wielką liczbę gmin z dodatkiem zbyt wysokim od 21—50%. Przyczyną tego była zła organizacya gminy, tj. jej rozdrobnienie, gdyż według naszych obliczeń tak wówczas jak i dzisiaj im mniejsza gmina, tem stosunkowo zazwyczaj większe opłaca dodatki. Stan ten wypadnie jeszcze gorzej, jeśli się zważy, że wykazane dodatki nie obejmują wcale dodatków na potrzeby lokalne (konkurencyjne parafialne, szkolne, drogowe etc.) tudzież, że w bardzo wielkiej liczbie gmin pobierano wówczas oprócz dodatków inne opłaty i składki, według dowolnej, często nieprawidłowej stopy. Dla wyjaśnienia dodać należy, że według § 81 ustawy gminnej opłaty różnego rodzaju mogą być zaprowadzone w gminie tylko na mocy ustawy krajowej. Postanowienie to

jest zupełnie słusznem, gdyż najsprawiedliwszem rozliczeniem ciężarów jest właśnie dodatek groszowy do 1 złr. podatku. Z tego okazuje się, że jeśli gminy pobierały inne opłaty i składki, czyniły to wbrew prawu. Wydział krajowy uczynił jednak pewien wyjątek i taką przyjął interpretacyę § 81, że dozwolił na pobieranie opłat i składek bez odnoszenia się do uchwały Sejmu i sankcyi cesarskiej, jeśli takie same opłaty i składki i w tej samej wysokości istniały w pewnej gminie przed zaprowadzeniem ustawy z r. 1866.

Składki pobierane były rozmaite: w 106 gminach z morgi, w 229 gminach od numeru domu w wysokości od 10 ct. do 2 złr. od numeru, w 469 gminach jeszcze w inny sposób, raz repartycye na gospodarzy i chałupników, to znów składki od roli ornej, od osób właścicieli gruntów bez względu na rozległość gruntu, wreszcie w powiecie kolbuszowskim w 3 gminach składki od dawnych dni pańszczyźnianych (!) po 21, 34 i 43 ct. od dnia. Zawiera to poniekąd obraz retrospektywny, jak gminy nasze rozkładały sobie swe ciężary w epoce po uwłaszczeniu, a przed zaprowadzeniem gminnej ustawy, kiedy jeszcze wydziały powiatowe nad tem nie czuwały. Składki te wszystkie były niewątpliwie nielegalne, jako dowolnie i w różnych wysokościach od wypadku nakładane, co sprzeciwiało się § 81 ustawy, choćby nawet przy najwięcej *benigne* interpretowaniu jej przez Wydział krajowy. Dr. Kleczyński kończy te zestawienia następującemi słowami: „Mamy zatem 804 gmin czyli 13·55% ogółu gmin, które posługują się taką gospodarką składkową. Jednakże donoszą nam zarazem, że w wielu powiatach n i e i s t n i e j e i n n y r o d z a j g o s p o d a r k i, mimo, że wykazy twierdzą przeciwnie. Okazuje się, że gminy układają budżety tylko dla zadosyćuczynienia formie, ale bez żadnej chęci trzymania się budżetów, że Wydziały powiatowe zaledwie z największą trudnością mogą doprowadzić do ułożenia budżetu, a zwierzchności gminne nie trzymając się uchwał, wybierają następnie składki w miarę nadarzającej się potrzeby. A więc tam nawet, gdzie są pozornie uchwalane dodatki do podatków, wybierane bywają składki; są Wydziały, które nam wykazały

same dodatki, a mimo tego donoszą o różnego rodzaju składkach, jakie tam są w zwyczaju... Z tego okazuje się, że nieprawidłowe gospodarstwo jest daleko powszechniejszem, aniżeli to wnosić można z naszych wykazów. Przytem jest to rzeczą bardzo zwykłą, że wśród roku przychodzi potrzeba, o której nie pomyślano w budżecie i wtedy tam nawet, gdzie istotnie pobierają dodatki do podatków, pokrywa się nieprzewidziany wydatek za pomocą składki. Ten rodzaj gospodarki dowodzi, że w gminach wiejskich nie trzymają się postanowienia § 70 u. g. i że gospodarstwo bez budżetu i planu jest zwykłym objawem".

Za rok 1874 oblicza Dr. Kleczyński dodatki do podatków w 901 gminach w kwocie 80.000 złr. czyli przeciętnie 88 złr. 60 kr. na gminę, dochód ze składek w 197 gminach oblicza na 29.322 czyli 148 złr. na gminę. „Biorąc w tym stosunku dochód w całym kraju, wypadnie — według słów jego — z dodatków do podatków na 4.534 gmin po 88 złr, 60 kr. 401.712, zaś na 804 gmin pobierających składki 119.635, coby uczyniło 520.000 dochodu z dodatków i ze składek". Doliczywszy zaś dochód z majątku gminnego 300.000 złr., dochód ogólny gmin wiejskich uczyniłby przeszło 800.000 w całym kraju i tyle też należałoby w owym czasie zdaniem tego najlepszego znawcy statystyki krajowej, liczyć kosztów administracyjnych w gminach wiejskich. W rachunek ten nie wchodzą jednak korzyści pobierane w naturze przez funkcyonaryuszy gminnych, które oszacowano na 200.000 złr. rocznie, ani świadczenia i posługi, ciążące na gminach jak warty, podwody, szarwarki etc.

Ile dzisiaj wynoszą koszta administracyi gmin wiejskich w kraju? Na to pytanie daje nam odpowiedź praca Dr. Zbigniewa Pazdro, ogłoszona w XIX tomie *Wiadomości statystycznych* o stosunkach krajowych w zeszycie II. z r. 1903 p. n. Wydatki administracyjne w gminach podlegających ustawie gminnej z r. 1866. W pracy tej na 6.081 gmin (w tem 138 miasteczek) podlegających w roku 1898 ustawie gminnej z r. 1866 poddano szczegółowemu badaniu zamknięcia rachunkowe 5.895 gmin. Ogólne wydatki tych 5.895 gmin

wynosiły w 1898 roku 2,842.276 złr., a z tego na same wydatki administracyjne t. j. płace funkcyonaryuszy gminnych tudzież rzeczowe wydatki administracyjne jak: wydatki kancelaryjne, koszta podróży, utrzymanie aresztantów, włóczęgów i szupaśników, wydatki na studnie, utrzymanie budynków, utrzymanie ubogich, na policyę ogniową, sanitarną, podwody, koszta rekrutacyi, oglądania bydła, klasyfikacyę koni i t. p. wynosiły 1,139.273 złr. czyli 40% ogółu wydatków.

W mniejszych gminach wynosiły wydatki na koszta administracyjne przeciętnie kwotę od 100—200 złr., w gminach zaś większych od 200—500 złr. Na 5.456 bowiem gmin poddanych badaniu, a liczących poniżej 2.000 mieszkańców, 2.275 gmin czyli 42% wydaje na koszta admin. kwotę od 100—200 złr. Z większych zaś 439 badanych gmin, liczących ponad 2.000 mieszkańców 53% czyli 231 gmin, wydaje na koszta administracyjne od 200—500 złr. Przeciętne więc wydatki na koszta adm. gmin większych i mniejszych powyżej podane, uznać należy w Galicyi za typowe.

Z pośród 5.456 gmin, w których ludność nie przenosiła 2.000 mieszkańców wynosił w roku 1898 przypis podatków bezpośrednich 3,875.466 złr, a kwota wydatków administracyjnych 882.329 złr Przyjmując za podstawę, że gminy tylko z dodatków czerpią swój dochód, procent dodatków potrzebnych na pokrycie tych wydatków wynosiłby ogółem 22·77%. Procent ten jednak nie byłby wszędzie równomierny.

W 54 powiatach wynosił on . . od 20—30%,
w 8 „ „ „ wyżej . 30%
a w 12 „ „ „ mniej niż 20%.

Przeciętny więc procent dodatków do podatków bezpośrednich, potrzebnych do pokrycia wydatków administracyjnych, wynosiłby przy zestawieniu powyżej podanem dla gmin tej kategoryi 25%.

W całej Galicyi wynosił przeciętny wydatek na koszta administracyjne przypadający na 1 gminę 158 złr., w Galicyi zaś zachodniej 137 złr. a w Galicyi wschodniej 179 złr. Różnica ta pochodzi jedynie stąd, że gminy Galicyi wschodniej

są większe i ludniejsze, większa też na 1 gminę w Galicyi wschodniej przypada kwota podatku przypisanego. Gdy bowiem w Galicyi zachodniej przypada na 1 gminę 610 złr. przypisanych podatków bezpośrednich, to na 1 gminę Galicyi wschodniej przypada 780 złr.

Ogółem z wydatków administracyjnych $^2/_3$ przypada na wydatki osobiste, a $^1/_3$ na wydatki rzeczowe.

Wśród wydatków osobistych wynoszących w roku 1898 kwotę 770.934 złr. na pierwsze miejsce wysuwa się koszt utrzymania pisarzy gminnych z kwotą okrągłą w wysokości 300 000 Na drugiem miejscu znajduje się wydatek na płace naczelników w wysokości przeszło 160.000 złr., trzecie miejsce zajmuje płaca policyantów z kwotą 90.000 złr. Wydatki na innych funkcyonaryuszy nie przekraczają w żadnym wypadku 40.000 złr.

Jeżeli się zważy, że 5.895 gmin podległych ustawie gm. z r. 1866, których wydatki administracyjne badano, wydaje na oglądaczy zwłok 24.514 złr., na oglądaczy bydła 31.402 złr. a na akuszerki 17.638 złr., to uderzyć musi, że tylko 70 gmin wydało na lekarzy gminnych zaledwie 6.352 złr.! Cyfry te są dla stosunków krajowych nadzwyczajnie charakterystyczne.

W roku 1875 badało krajowe Biuro statystyczne wydatki na płace służby gminnej w 5.693 gminach, obecnie zaś ogłosiło rezultaty badań w tym samym kierunku dla 5.895 gmin, czyli przeszło dla 200 gmin więcej.

Uwzględniając różnicę, powyżej podaną, wydatki na funkcyonaryuszów gm. w r. 1875 w porównaniu do r. 1898 następujące wykazują zmiany:

wydawano . .	w r. 1875: złr.	% wyd. osob.	w r. 1898: złr.	% wyd. osob.
na płace wójtów . .	106.129	25%	161.810	21%
„ „ zastęp. i przys.	27.628	7%	46.269	6%
„ „ pisarzy gmin.	185.595	45%	294.197	38%
„ „ innej służby .	94.987	23%	262.567	35%.

Z zestawienia tego widocznem jest, że znaczny wzrost wydatków na płace innej służby dowodzi wzmożenia się

potrzeb administracyjnych jakoteż wzrostu dotyczących agend, co za ojaw pomyślny poczytać należy.

Ogółem wynosił w r. 1875 przeciętny wydatek gminy wiejskiej na płace 72 złr., a w 1897 roku 131 złr. czyli wzrósł o 82%.

Wydatki rzeczowe administracyjne wyniosły w r. 1898 około 32% ogółu wydatków administracyjnych, w cyfrze bezwzględnej zaś 368 339 złr. Z wydatków tych na pierwsze miejce wysuwają się koszta podróży z kwotą 107.245 złr., czyli 29% wydadków rzeczowych. Zdaniem Dra Pazdro anormalnie wysoki ten wydatek, wobec niskiego wynagrodzenia Zwierzchności gminnej służy w krytej formie za dodatki do płac pobieranych.

W dalszym ciągu wynosiły

	złr.	wyd. rzecz.
wydatki kancelaryjne	86.175	23%
„ na utrzymanie i asekur. budynk.	49.903	13%
„ „ koszta rekrutacyi i drobne wyd. por. zakresu działania	39.839	11%
„ „ utrzymanie ubogich . . .	21.105	6%
„ „ policyę ogniową	17.168	5%
„ „ podwody	10.599	3%
„ „ **policyę sanitarną** . . .	**8.485**	**2%**
„ „ studnie	6.646	2%
„ „ oglądanie bydła	6.389	2%
„ „ utrzymanie aresztantów, włóczęgów i szupaśników . .	6.080	2%
„ różne drobne	8.705	2%

W zestawieniu tem uderza najwięcej nader niska kwota wydawana na policyę sanitarną, którą łącznie z wydatkiem na lekarzy, poprzednio wykazanym, wskazuje, że na tem polu w Galicyi wprost od podstaw budować dopiero należy

Również nader mały stosunkowo wydatek na ubogich w gminach wiejskich Galicyi, przyjmując nawet istnienie rodzaju wspierania ubogich systemem *Einlege* w tychże

gminach, względnie wspierania przez dostarczenie pracy lub przez zasiłki w naturaliach, wykazuje wobec bez porównania większych wydatków na ubogich w Krakowie w r. 1898, że ważny ten dział administracyi publicznej, leży w gminach wiejskich prawie zupełnie odłogiem, oraz że większe miasta, szczególnie Lwów i Kraków ze swemi licznymi zakładami dobroczynnymi i wydatną stosunkowo publiczną opieką nad ubogimi udzielają wsparcia ubogim, licznie z prowincyi do miast tych napływającym.

Przekonanie powyżej wyrażone okaże się uzasadnionem, gdy się zważy, że opieka publiczna nad ubogimi w Krakowie w r. 1898 [1]) wraz z instytucyami prywatnemi dobroczynnemi wykazują wydatków na ubogich w kwocie 467.728 złr., a więc przeszło 20 razy więcej aniżeli gminy wiejskie w całej Galicyi.

Ścisłego porównania wydatków gmin wiejskich w Galicyi między datami podanemi za rok 1874 przez Dra Kleczyńskiego a datami ogłoszonemi przez Dra Pazdrę za r. 1898 trudno przeprowadzić.

W roku 1874 szacowano wydatki administracyjne dla 4.534 gmin na 1,000.000 złr. okrągło, a w r. 1898 wydatki ogólne 5.985 gmin, podlegającej ustawie gminnej z r. 1866 wynoszą 2,842.276 złr. czyli blisko 3 razy więcej.

W późniejszych zestawieniach Biura statystycznego krajowego, jak w Tomie VII, Podręcznika statystyki Galicyi Cz. II podane są łącznie wydatki gmin małomiejskich i wiejskich, a to według budżetu za r. 1901 na 5,515.039 złr. Podstawa do porównań jest więc niejednolitą, ścisłego porównania nie można przeprowadzić.

Z dat podanych wynika tylko niezbicie, że wydatki gmin rosną szybko, tudzież, że obciążenie gmin wiejskich dodatkami do podatków wzrasta ustawicznie, a ciężary na małej jednostce administracyjnej ciążące, jaką jest gmina wiejska w Galicyi w obecnym jej ustroju, nie dozwalają jej na zadośćuczynienie wymaganiom postępowej administracyi,

[1]) Opieka nad ubogimi w Krakowie w roku 1898. Statystyka m. Krakowa Z. VIII. 1900.

czego dowodem nie tylko anormalny rozkład wydatków rzeczowych, powyżej wykazany, ale także i odłogiem leżące ważne pola publicznej administracyi, jak sanitarne i humanitarne, których odpowiedni rozwój ściśle z kulturnym nowoczesnym postępem jest złączony. Wracając do budżetowania z r. 1874 zauważyć należy, że wadliwości budżetowania, wykazanych przez Dra Kleczyńskiego będzie dzisiaj mniej, że o wiele mniej będzie pobieranych składek, że nieprawidłowe składki zredukują się do minimum, albowiem Wydziały powiatowe żmudną swą pracą i gorliwością obywatelską zdołały narzucić gminom poprawne prowadzenie budżetów, pomogły im do tego, albo same w niektórych miejscowościach całą gospodarkę majątkiem gminy uchwyciły w swe ręce. Postęp jest zatem znaczny. Ale taki postęp nie powinien nikogo łudzić. Przedewszystkiem należy się zapytać, czy i o ile ten postęp jest rzetelny, czy też pozorny tylko i tylko formalny? Należy się zapytać, czy nie zachodzi tu taka analogia, jak w sprawach orzeczeń karnych, kiedy dawniej Zwierzchności gminne wydawały orzeczenia ustne lub spisywały je jak im się podobało, a dziś przeważnie prowadzą według szematu rejestra karne i dość porządnie pojedyncze rubryki regestru wypełniają. Ale okazuje się ostatecznie, że orzeczenia te są dziś tak samo wadliwe i często niesłuszne jak dawniej. Postęp formalny bynajmniej nie jest jeszcze polepszeniem stosunków. Chcemy jednak wierzyć, że jest i postęp istotny. Ci przecież, co ten postęp uznają, nie powinni faktu tego przeceniać, zwłaszcza nie powinni dedukować zbyt daleko idących stąd wniosków, nie powinni nadużywać tego argumentu, że niepotrzebną jest reforma gminna, albowiem przy gorliwości wyższych władz autonomicznych, gmina sama nawyknie do porządniejszych form urzędowania i tak w tej jak w innej dziedzinie powoli zacznie postępy czynić. Autonomiści, czyli teoretyczni, a raczej polityczni zwolennicy i obrońcy naszych dotychczasowych urządzeń autonomii gminnej i powiatowej, którzy opierając się na tego rodzaju zjawiskach postępu, żywią nadzieję, że powoli z biegiem czasu i rozszerzeniem oświaty wśród ludu doprowadzi się

stopniowo do polepszenia stosunków, którzy tłumaczą, że tylko brak oświaty ludu i pewne krępowanie władz powiatowych autonomicznych za rządów centralistycznych był przyczyną, iż autonomia skąpe dotychczas wydała owoce, zapominają, że właśnie tego rodzaju zjawiska postępu są najsurowszą i najwymowniejszą krytyką urządzeń galicyjskich. Jakto? więc trzeba było czekać na czterdzieści lat autonomii, trzeba było całego wytężenia usilności i gorliwości galicyjskich władz autonomicznych, ażeby narzucić galicyjskiej gminie jaki taki poprawny czy formalny sposób budżetowania, co w innych krajach i w innych polskich prowincyach, pozbawionych autonomii, odrazu zaprowadzonem zostało i przyjęło się? W Ks. Poznańskiem zaraz po r. 1856 uregulowano sprawę budżetów gminnych, a w Królestwie Polskiem od roku 1865 wszystkie gminy gospodarują tylko na zasadzie budżetów i chociaż mogą się zdarzać tu i ówdzie nadużycia pojedyńczych funkcyonaryuszy, ale pod względem formalnym i merytorycznym gospodarka budżetowa jest dość poprawnie prowadzona i nie nasuwa jakichś trudności, na których zwyciężenia potrzeba było w Galicyi aż 40 lat czasu i pracy! Czy może być wymowniejsze świadectwo wadliwości i niepraktyczności urządzeń naszych?

Przytoczone powyżej zdanie Dra Kleczyńskiego o gospodarce gminnej około roku 1875—1878 nie jest przesadzone, ani nie jest bynajmniej indywidualnem, pesymistycznem zapatrywaniem tego pisarza, gdyż on tylko zastawił to, co wszystkie Wydziały powiatowe w tym czasie pisały. Że przedstawienia Dra Kleczyńskiego najzupełniej prawdziwe i że wszystkie różne świadectwa kompetentne tak samo malują gospodarkę gminną, na to możnaby dowodów przytoczyć mnóstwo. Ograniczymy się tylko do zacytowania słów, których użył prezes Rady powiatowej krakowskiej, składając tej Radzie w roku 1877 sprawozdanie z czynności Wydziału, a mianowicie: „iż bliższe rozpatrzenie się w gospodarstwie budżetowem gmin przekonało Wydział, jak dalece ustawa gminna pod tym względem czczą jest tylko literą, nie weszła w życie, stała się dla gmin wiejskich

kosztem, ciężarem a nie korzyścią" [1]). Jeżeliby zatem w tym stosunku tak wiele potrzeba było czasu, zanimby do nas w drobnych rzeczach formalnych zawitał postęp, który przy innych lepszych urządzeniach wszędzie łatwo przyjmuje się, natenczas musielibyśmy zbyt długie lata czekać na to, co gdzieindziej łatwo wchodzi w życie, musielibyśmy marnować najpiękniejszą epokę swobody i samorządu na darmo, a w dziedzinie postępu i ulepszeń administracyjnych wszystkie inne cywilizowane kraje dawnoby nas prześcignęły. W zakresie instytucyj lokalnego samorządu oddawna się to stało, gdyż instytucye te, pomimo, że im ustawa nadała najszersze swobody i prawa są w gorszem niemowlęctwie, niż tam, gdzie je prawodawca z góry i z umysłu na równi z osobami małoletniemi postawił.

Z materyałów w r. 1877 zebranych i wydanych przez Dra Lewickiego okazuje się, że wszystkie Wydziały powiatowe przedstawiły także przeważnie smutny obraz gospodarki gminnej, z wyjątkiem tych, które optymistycznie dla „autonomii" usposobione, w najpiękniejszem świetle starały się naszą autonomię gminną przedstawić lub w odpowiedziach swych brały pod uwagę dużo lepszy zarząd majątkiem po miastach i miasteczkach, albo wyjątkowe lokalne stosunki w gminach wiejskich np. w znanej gminie Olesza w pow. Tłomackim, gdzie zarząd istotnie był wzorowy. Cytujemy dla przykładu streszczenie pierwszej zaraz odpowiedzi, jaką spotykamy w materyałach Dra Lewickiego, zestawionych

---

[1]) Prezesem Rady powiatowej w Krakowie, który tych słów użył był — Paweł Popiel. Słowa jego mają tem większe znaczenie, że Wydział powiatowy krakowski zawsze był jednym z najpierwszych w kraju pod względem gorliwości, a specyalnie co się tyczy budżetów gminnych już od roku 1869 wszelkimi sposobami, grzywnami i przez swych delegatów wywierał nacisk na porządne prowadzenie budżetów i zamknięć rachunkowych gmin. W sprawozdaniu tego Wydz. str. 47 czytamy: „Reprezentacya powiatu już w roku 1869 przystąpiła do zaprowadzenia w gminach gospodarki na podstawie budżetów, ułożywszy formularze budżetów i powierzywszy swym delegatom prowadzenie tej „niemiłej wójtom nowości". Nowość przyjęła się pod groźbą licznych grzywien. — Zwierzchności gminne, budżety i zamknięcia rachunkowe od r. 1870 przedkładały Wydziałowi, a Wydział przez swych członków badał je i to, jak z aktów widać, bardzo gorliwie. Mimo tej kontroli, gospodarka gmin pozostawiała wiele do życzenia".

porządkiem geograficznym z Zachodu na Wschód a zatem cytujemy wyjątki ze sprawozdania powiatu Chrzanowskiego. Na pytanie kwestyonaryusza: „jakim jest zarząd własnym majątkiem gminy?“ odpowiada w r. 1877 Wydział powiatowy w Chrzanowie jak następuje:

„Ogólną bez wyjątku tendencyą rad i Zwierzchności „gminnych jest, aby kapitały w obligacyach spieniężyć i go-„tówką się podzielić. Tylko stanowczemu oporowi Wy-„działu powiatowego kapitały te zawdzięczają dotychczasową „swą egzystencyę. Zwykle dzieje się, że znajdującą się w ka-„sie pożyczkowej gminnej gotówkę wypożyczają sobie na-„przód wójt, kasyer, członkowie zarządu, a następnie przez „protekcyę ich najbliżsi krewni lub inni członkowie, więcej „wpływu w gminie używający. Dopiero pod naciskiem Wy-„działu pow. bywają wypożyczone kapitały i to w rzadkich „wypadkach całkowicie ściągane, organa gminne okazują się „bowiem w tych rzeczach zawsze za słabe. Zarząd mają-„tkiem nieruchomym pozostawia także wiele do życzenia; „opłaty z pastwisk, z dzierżawy gruntów i łąk, dochody z la-„sów w rzadkich wypadkach są całkowicie ściągane. Organa „gminy działają w tych sprawach nader słabo. Obawa utraty „popularności w gminie, lub urzędu przy następnych wyborach, „obawa zemsty ludzi złych, względy pokrewieństwa i wiele „innych przyczyn składa się na to, że zarząd majątkiem i do-„chodami gminnymi nie bywa z należytym skutkiem wyko-„nywany“. Piękny obraz — nie ma co mówić! Taki sam stosunek niestety przedstawia się mniej więcej w całym kraju, gdy czytamy z uwagą dalsze odpowiedzi Wydz. pow. Zaraz następne z Krakowa, Bochni, Dąbrowej, Kolbuszowej, Ropczyc i Tarnobrzega zaznaczają, że zarząd własnym majątkiem gminy jest nieudolny, wadliwy, opieszały. Wydział powiatowy w Nisku pisze węzłowato, że zarząd majątkiem gminy jest „fatalny“. Wydział pow. w Białej powiada, że gminy miejskie w ogólności źle administrują majątkiem, a gminy wiejskie jeszcze gorzej. Tenże sam Wydział powiatowy, którego odpowiedzi na wszystkie pytania kwestyonaryusza odznaczają się wielką gruntownością i ścisłością badania

stosunków, illustruje gospodarkę funduszami gminnymi następującym przykładem: „W dzienniku kasowym gminy Komorowice istnieje Rubr. XXVII rozchodu p. t. „Utrata przy posiedzeniach“, mianowicie przy podpisie rachunków za rok ubiegły, przy wyborach wójta, assesorów, rady gminnej układaniu budżetu. Wedle wykazów tej rubryki wyłożono na przepitek w roku 1881 9 złr. 2 kr., 1882 17 złr. 10 kr, 1883 25 złr. 30 kr., 1884 9 złr. 86 kr., 1885 16 złr. 60 kr. Razem, według „ksiąg kasowych gminy“ (sic) wydano na ten cel w ciągu lat pięciu 77 złr. 88 kr. z funduszów gminy, pochodzących z dodatków do podatków. Wydziały powiatowe w Myślenicach i Limanowej donoszą, że bez ustawicznej czujności, kontroli i starań Wydziału, „majątki gmin wiejskich wkrótce zupełnieby zniknęły“. Takich powiatów jest jeszcze więcej, które w podobnym duchu sprawozdania swoje ułożyły, choć tak dosadnych wyrażeń jak te ostatnie, nie użyły. Reszty odpowiedzi przytaczać już nie będziemy, w przeważającej jednak liczbie powiatów, zarówno ze wschodniej jak zachodniej Galicyi przebija się zupełnie podobna krytyczna opinia.

Obok tego są trzy powiaty, wyraźnie tylko trzy, które tak samo jak na inne pytania kwestyonaryusza dały same optymistyczne sprawozdania, tak i tu odpowiedziały, że zarząd własnym majątkiem gmin jest „wzorowy“, „wszędzie prawidłowy“, „wszystko w należytym porządku“ (!) Poza tem kilkanaście powiatów dodało uwagi, że postęp na lepsze jest widoczny. Niewiadomo jednak, czy ten postęp przypisać należy tylko ciągłej kontroli i ingerencyi Wydz. pow., czy też, że same gminy wiejskie nauczyły się i przywykły do lepszej administracyi. To jest właśnie decydujący dla nas moment w ocenieniu autonomii gmin. Wykonywanie bowiem daleko idącej kontroli nad gminami w tym kierunku jest zarówno i dla Wydziału powiatowego jak i dla gmin wielką trudnością i uciemiężliwością. Wreszcie należy zaznaczyć, że kilka powiatów wschodnich przedstawiło, że choć ogółem stan rzeczy jest niedobry, niektóre gminy lub pewna część gmin, w każdym z tych powiatów stosunkowo nieźle administrują

majątkiem swoim, czemu tem snadniej potrzeba dać wiarę, że na wschodzie kraju są gminy duże, a zatem silniejsze i posiadające przez to samo lepsze warunki organizacyi, aby swym zadaniom sprostać. Dowodem na to najlepszym jest, co też dochodzenia wszędzie wykazały, że zarząd majątkiem gmin po miasteczkach jest ogólnie lepszy, niż po wsiach, bo miasteczko, jako większa jednostka, posiada organizm, mający więcej warunków życia i rozwoju od małej gminy jednowioskowej.

A zatem według świadectwa materyałów zawartych w sprawozdaniach Wydziałów powiatowych, — które to świadectwo jako klasyczne uważać należy, — ogólne stosunki są smutne i wychodzi na jaw obraz gorszy, niż to nawet powszechnie w kraju przypuszczają. Zapewne, że żadna nawet w przyszłości najlepsza organizacya złego nie zdoła usunąć i wszelkich nadużyć wykorzenić. Ale chodzi o to, żeby tych nadużyć było znacznie mniej, żeby zarząd był przeciętnie dobrze uregulowany, względnie poprawny, żeby majątek zakładowy przynajmniej nie był niszczony, żeby nie było tak, jak teraz w kraju, iż przeważnie we wszystkich powiatach są stosunki opłakane, smutne, a tylko w trzech na cały kraj są, — „wzorowe“, chociaż nazwisk tych trzech szczęśliwych powiatów wolimy nie wymieniać.

Niezawodnie, że władze autonomiczne powiatowe przyczyniły się prawie w całym kraju do ratowania majątków i funduszów gminnych, do zaprowadzenia porządnej gospodarki budżetowej. Jest to jedna z największych zasług, jakie te władze położyły. Nie wszystko odrazu dało się zrobić, a nawet potrzeba było pewnego czasu, ażeby władze autonomiczne powiatowe wytknęły sobie stanowczo ten kierunek pracy i sprawie nadzoru nad gospodarką gminy przeważne starania swe poświęciły. Działo się to stopniowo i nie odrazu równocześnie wszystkie Wydziały powiatowe na tą drogę weszły. I tak np. kiedy reprezentacya powiatowa Krakowska już w r. 1869 zaprowadziła gospodarkę budżetową w gminach, ułożyła formularze budżetowe, żądała od wójtów przedkładania zamknięć rachunkowych i kontrolowała to ściśle

zarówno przez swych delegatów jak i członków Wydziału, reprezentacya powiatowa lwowska, także bardzo gorliwa i jedna z tych, co rozwinęły działalność na szerszą skalę, pierwsze usiłowania w tym kierunku podjęła dopiero w r. 1876, a właściwie okazała dopiero od roku 1878 cokolwiek więcej systematyczną pracę. Inne Wydziały powiatowe podjęły się tego jeszcze później. W ogólności na podstawie bardzo wielu dowodów i sprawozdań samych Wydziałów można powiedzieć, dla charakterystyki działalności Wydziałów pow., że około r. 1880 – 1881 następuje pewien zwrot w czynnościach Wydziałów powiatowych. Od chwili ostatecznego poruszenia reformy gminnej w Sejmie na tle wniosku Dunajewskiego, wszystkie Wydziały powiatowe coraz więcej zajmują się gminą.

Choćby było nieco przesady w tem, co pisał Wydział limanowski i myślenicki, że „bez ciągłego nadzoru powiatowego wkrótce majątki gmin zupełnieby zniknęły", niezaprzeczenie kontrola Wydz. powiatowych uratowała bardzo wiele i gdyby jej nie było, ogromne straty poniosłyby gminy, a zatem kraj i społeczeństwo. Zachodzi teraz pytanie, czy pomimo tej kontroli, pomimo wszelkiej gorliwości i wielkich zasług autonomii powiatowej w tym względzie, majątki gminne nie uszczuplały i czy straty w ciągu lat 25 nie były także dość znaczne? Na to pytanie będzie można dać stanowczą odpowiedź dokładną, kiedy krajowe biuro statystyczne ogłosi wyniki nowszych badań w tym kierunku, co dotąd nie nastąpiło. Możemy więc podać luźne tylko spostrzeżenia w tym względzie i przybliżone cyfry, (zebrane na podstawie sprawozdań Wydziałów powiatowych i inną drogą), nie kusząc się o niemożliwą do osiągnięcia dokładność, gdyż nie można przemilczeć o sprawie, która jest najpierwszem kryteryum wartości urządzeń i praktyczności instytucyj autonomicznych. Zebrane daty prowadzą do ujemnych rezultatów w porównaniu do poprzednich lat 20, a mianowicie wykazują:

1" co do zakładowego majątku:

a) ubytek majątku nieruchomego;

b) zmniejszenie kapitałów winkulowanych w obligacyach;

2° co do rocznego obrotu budżetowego: wielki wzrost wydatków. Ta okoliczność sama przez się nie jest rzeczą szkodliwą, owszem wzrost potrzeb może być dowodem cywilizacyi, a wzrost wydatków dowodem wzrostu dochodów, ale jest szkodliwą, jeśli wzrost wydatków pociąga znaczne podwyższenie stopy % dodatków do podatków;

3° znaczne podwyższenie cyfry ciężarów a mianowicie długów.

Właściwie ze stanowiska ogólno-krajowego najważniejszym z tych wszystkich punktów jest ubytek zakładowego majątku nieruchomego. Na ujemne strony rocznego obrotu, nawet na wzrost dodatków i na długi można przy racyonalnej gospodarce i staraniach jeszcze poradzić. Przy poprawnych urządzeniach można wiele zaoszczędzić, a nawet i długi amortyzować. Natomiast doświadczenie uczy, że gdy taka korporacya jak gmina raz majątek nieruchomy utraci, natenczas nadzwyczaj trudno go odzyskuje. Może tu i ówdzie jedna lub druga gmina coś dokupić, ale jeśli jest stałe zmniejszanie nieruchomego majątku, to może mieć symptomatyczną cechę i w naszych warunkach wiejskich doniosłe skutki. Dlatego też temu zmniejszaniu się majątku nieruchomego kilka uwag należy poświęcić.

Pomijamy wyniszczenie lasów gminnych. Jak to zaznaczonem zostało powyżej, las gminny może mieć tylko wtedy znaczenie jako dobro gminne, jeśli jest jego większa przestrzeń. To też nad zniszczeniem lasów gminnych, gdzie ich było mało, nie należy ze stanowiska interesów gminy nadto ubolewać. Wyniszczenie lasów gminnych, które jest prawie ogólnem zjawiskiem, — z wyjątkiem tych gmin, które posiadały większe lasy, — może skądinąd być szkodliwe n. p. ze względów kultury krajowej, klimatycznych, z powodu większej obawy powodzi, na gminę jednak samą wywiera wpływ szkodliwy przedewszystkiem przez sam fakt, że dobro gminne jest w stanie dewastacyi i zniszczenia. Ale ostatecznie mała przestrzeń lasu dźwignią w celach gospodarki gminnej być nie może. Bądź co bądź jednak zniszczenie lasów stanowi zmniejszenie majątku zakładowego gmin. Jeśli na podstawie

różnych zebranych dat ubytek przestrzeni lasów gminnych w porównaniu ze stanem z r. 1873 okazuje się znaczny, to co do wartości pozostałych lasów skutkiem dewastacyi i złej gospodarki ubytek wypadnie jeszcze o wiele większy.

Ważniejszem jest zmniejszenie innej wartości nieruchomej a w szczególności pastwisk. Ubytek pastwisk nastąpił w dwojaki sposób: legalny i nielegalny. W legalny sposób ma to miejsce tak, że Rada gminna uchwala sprzedaż, zamianę, rozparcelowanie pastwiska w całości lub zazwyczaj w pewnej części, a reprezentacya powiatowa, po należytem zbadaniu takowe zatwierdza. Różne względy na to wpływają: jakaś doraźna potrzeba gminy na budowę szkoły, reparacyę kościoła, odbudowanie wsi po pożarze; wrzekomo zbyt wielka przestrzeń pastwiska i mały z niego dochód, ciągłe procesy i kłótnie o używalność, obawa zagrabienia i przywłaszczenia przez pojedyncze strony etc. Gdy tego rodzaju zachodzą względy, reprezentacye powiatowe zwykle nie robią trudności i zezwalają na sprzedaż pastwiska. Wprawdzie przy sprzedaży następuje tylko zamiana majątku nieruchomego na ruchomy, ale naszem zdaniem zawiera to implicite znaczne uszczuplenie zakładowego majątku. Przedewszystkiem z tego powodu, że wartość nieruchomego majątku u nas ciągle idzie w górę, a kapitału zmniejsza się. Jeśli przed kilkunastu laty pastwisko sprzedano, to choćby cały kapitał stąd uzyskany przechowany był w obligacyach, dziś już wartość jego będzie znacznie mniejsza niż wartość sprzedanej nieruchomości. Powtóre majątek ruchomy łatwiej rozprasza się, wydaje na różne potrzeby na budowę szkoły, różne datki konkurencyjne, zaległe podatki etc. na czem zyskuje chwilowo obecne pokolenie, ale przyszłe pokolenia tylko cierpieć będą. Przeciw zużyciu kapitałów w razie zachodzącej potrzeby nie można stawiać oporu. Dla gospodarki gminnej opartej na dodatkach komunalnych kwestya posiadania kapitału jest podrzędnej wartości, chyba jeśli ten kapitał jest bardzo znaczny tak, że dochód z niego może znacznie obniżyć stopę dodatków. Ponieważ zdarza się rzadko, aby gmina wiejska posiadała znaczne kapitały, przeto do okoliczności, czy gmina

posiada jedną lub kilka winkulowanych obligacyj, zbytecznej wagi przywiązywać nie należy. Kapitały, choćby nawet drobne, mogą mieć i mają wielką wartość dla zakładów użyteczności publicznej znajdujących się w gminie i są podstawą ich istnienia i rozwoju np. funduszów ubogich szpitalnych, kas pożyczkowych gminnych etc. W tego rodzaju zakładach mogą być pożytecznie fruktyfikowane i drobnemi oszczędnościami i przypływami ciągle powiększane i w razie potrzeby potrafią wielkie usługi oddać społeczeństwu. Ale dla gminy samej na jej administracyjne wydatki, drobne kapitały podrzędną mają tylko wartość. Przeciwnie zaś co do majątku nieruchomego. Jest to bowiem najżywotniejszym interesem gminy wiejskiej, interesem jej własnej gospodarki i gospodarstwa jej członków, aby majątek nieruchomy zwłaszcza pastwisk, o ile możności w jak największej przestrzeni utrzymać, aby go przyszłym pokoleniom przekazać w całości i ciągłemi, choćby drobnemi uszczupleniami nie zmarnować. Kiedy się go bowiem znacznie zmniejszy, przestanie przynosić korzyści, a gdy się go raz utraci, nikt żadnym sposobem odzyskać go nie zdoła. Wreszcie jedna uwaga: Jakkolwiek konieczną wydawać się musi sprzedaż majątku nieruchomego na budowę szkoły, urzędu gminnego, poprawienie drogi etc. nie trzeba zapominać, że ani szkolnego ani innego budynku w gminie, ani wartości placów, ani naprawionej drogi do stanu czynnego majątku gminy w ściślejszem tego słowa znaczeniu zaliczać nie można. Tego rodzaju nieruchomości przedstawiają wprawdzie wartość same w sobie i służą na użytek publiczny, ale tylko jako „powszechne dobro“ i nie są ani pozbywalne, ani dochodów nie przynoszą, lecz owszem wymagają zwykle ciężarów na ich utrzymanie w dobrym stanie. Tymczasem własność ziemska nieruchoma zawsze do stanu czynnego policzoną być może i może przynosić wielkie pożytki czynne. Pozornie zatem w tych wypadkach następuje tylko przemiana wartości, de facto zaś uszczuplenie majątku zakładowego gmin.

Legalnym sposobem uszczuplone zostały na różne cele zakładowe majątki gminne ziemskie w przeciągu ostatnich lat 20.

Wprawdzie cyfry przestrzeni ubytku podać nie możemy, jednakże wszystko przemawia za tem, że ubytki były znaczne. I tak: w krakowskim powiecie sprzedały gminy od r. 1868 do 1890, 222 morgi gruntów przeważnie pastwiska za cenę 24.615 złr. Inne Wydziały powiatowe nie złożyły tak dokładnych sprawozdań o stosunkach powiatowych w ciągu pierwszego 25-ciolecia, a żaden Wydział pow. nie zestawił tak umiejętnie opracowanych tablic statystycznych co do majątków gminnych jak powiat krakowski i dlatego ogólnej sumy ubytku podać nie można. Wszystkie prawie jednak Wydziały powiatowe wspominają o zezwoleniach na sprzedaż gruntów. Gdyby w tym stosunku nastąpił ubytek, co w powiecie krakowskim, — a sprzedanych 220 morgów pastwisk jest bardzo znacznem uszczupleniem, — natenczas w całym kraju ubytek w drodze legalnej wynosiłby około 17.000 morgów. Jest on jednak o wiele większy, gdyż Wydział powiatowy krakowski był zawsze stanowczo przeciwnym sprzedaży gruntów, różne uchwały rad gminnych co do alienacyi gruntów udaremnił, kiedy tymczasem wiele innych Wydziałów powiatowych trzymało się odmiennej zasady postępowania i już to ze względów, że dobro nieruchome zbyt małe dochody przynosi, już to dla uniknięcia zatwierdzenia zbyt wysokich dodatków gminnych i wyjednywania w Sejmie uchwał na pobieranie dodatków przenoszących 50%, zezwalało na sprzedaż majątków. Niejednokrotnie nawet z własnej inicyatywy napierały Wydziały powiatowe na gminę, aby rozparcelowała pastwiska i grunta. Na setki podobnych przykładów naliczyć można. A zatem ubytki w tych powiatach były stosunkowo znacznie większe niż w pow. krakowskim.

Są jednak i przybytki. I tak np. Wydział pow. kolbuszowski, który ogłosił sprawozdanie bardzo szczegółowe i pracowite, świadczące o praktycznej działalności tego powiatu, wykazał przybytek majątku gminnego według stanu z r. 1891 w porównaniu ze stanem z r. 1867 w przestrzeni 772 morgów [1]).

---

[1]) W r. 1867 wynosił majątek 62 gmin pow. kolbuszowskiego ogółem 2.512 morgów, w 1891 r. 3.312 morgów. czyli plus 772 morgów. Porównaj sprawozdanie Wydz. pow. kolbuszowskiego str. 100 i 101.

Przyrost ten bynajmniej jednak nie dowodzi powiększenia się majątków gminnych, albowiem przyczyna tego zjawiska jest zupełnie inna, a mianowicie, że w r. 1867, a względnie 1873, kiedy Dr Ochenkowski daty statystyczne zebrał, jeszcze nie cały wykazano majątek, jaki powinien był należeć do gmin po uwłaszczeniu włościan i wykupnie serwitutów. W powiecie kolbuszowskim wykupno wielu serwitutów dokonane zostało później niż przeciętnie w całym kraju, po r. 1867, a zatem Wydział powiatowy mógł wykazać tak znaczny przyrost majątku nieruchomego gmin. To samo miało miejsce i w innych powiatach bądź to wskutek wyjątkowego opóźnienia spraw serwitutowych, np. wskutek przewlekłych sporów i procesów, bądź wskutek rewindykacyi na rzecz gminy tych majątków nieruchomych, które sobie bezprawnie pewne osady czy rodziny (sołtysie) przywłaszczyły. W tych wypadkach nie można mówić o przyroście majątku gminnego z biegiem czasu, tylko należy skonstatować, że w chwili kiedy robiono pierwsze wykazy majątku gminnego, nie cały jeszcze majątek nieruchomy gmin został do nich wciągnięty. Pomimo tego t. zw. „przyrostu“ uszczuplenie majątku gminnego szło swoją drogą i prawie co roku ubywało tu kawałek gruntu, tam kawałek pastwiska, a Wydziały powiatowe zezwalały na te ubytki z różnych powodów, które w swych sprawozdaniach uzasadniają szczegółowo, albo tylko lakonicznie w tej formie, „iż zezwolono tylu a tylu gminom na sprzedaż, lub parcelacyę „zbytecznego“ (sic) pastwiska“ [1]). Jeśli ten „pozorny“ przyrost dodamy do dawniejszego stanu majątku ziemskiego gmin z r. 1873, gdzie wykazany być powinien cały pierwotny

[1]) Przyznajemy, że powiat kolbuszowski zaliczamy do nielicznych i rzadkich powiatów, w których uszczuplenia majątku gminnego były minimalne wskutek miejscowych warunków, dzięki energicznej kontroli powiatowej. Jednakowoż o mało, że w tym powiecie przed dziesięciu laty nie nastąpiło najznaczniejsze uszczuplenie majątku gmin z samej inicyatywy Wydz. pow., albowiem tenże widząc trudności porządnego uregulowania używalności pastwisk, skłonny był przerzucić się w ostateczność i dążył do rozparcelowania z urzędu pastwisk gminnych a nawet wniósł w tym kierunku petycyę do Wydziału krajowego z dnia 7 kwietnia 1892 L. 1380. Sprawa rozbiła się tylko o nieprzełamany opór włościan.

majątek zakładowy w ziemi, natenczas tem jaskrawszą okaże się różnica stanu obecnego i zaszłych po dziś dzień ubytków.

Z drugiej strony są niezawodne i prawdziwe przybytki. I tak w wielu sprawozdaniach Wydz. pow. czytać można, że reprezentacya powiatowa zezwoliła na dewinkulacye kapitału, albo zaciągnięcie pożyczki przez gminę w celu zakupna kilku, kilkunastu, czasem kilkudziesięciu morgów lasu, a zwłaszcza pastwiska na rzecz gminy. Widocznie instynktowy umysł własnego interesu góruje w naszym ludzie po nad wszystkiem. Z dawnej tradycyi pozostało u niego zrozumienie gminnego związku, przywiązanie do wspólnej własności użytkowej, a zmysł praktyczny i zdrowy rozum chłopski dyktuje mu wbrew wszelkim przeciwnym teoryom, że będzie z tego wielki pożytek i że to nigdy zmarnowanym wydatkiem nie jest, jeśli gmina kupi pastwisko. I gmina też kupuje rzeczywiście pastwisko, gdzie może, gdzie tylko jaki obszar dworski się parceluje, a co jest rzeczą nadzwyczaj charakterystyczną, że nie kupuje go jedna osoba lub kilka osób, na swą wyłączną własność, lecz zazwyczaj kupuje cała gromada dla gminy, albo kilkunastu członków gromady na wspólne dobro użytkowe. Nieraz reprezentacya powiatowa nie chce łatwo zezwolić na kupno, ostrzega gminę, że przy tej sposobności pojedyncze osobistości, wójt czy pisarz zbyt dobry interes zrobią, nieraz gmina nie ma zupełnie środków na kupno i obciąża się dobrowolnie wielkimi dodatkami do podatków, a pomimo tego pastwisko kupuje. W tej konsekwencyi ludu jest pewna moc i logika, godne właśnie uwagi dla celów uporządkowania stosunków gminnych i agrarnych na wsi.

N i e l e g a l n e ubytki majątku miały miejsce w najrozmaitszy sposób Ile w nielegalny sposób z majątku zakładowego gmin odpadło, tego nikt, nawet żaden Wydział powiatowy, nie jest w stanie sprawdzić, gdyż uszczuplenia te miały miejsce bez jego wiadomości. Nawet najtroskliwsze o majątek gminy Wydziały, które od pierwszej chwili ery autonomicznej zaprowadziły zapobiegawcze środki, jak Krakowski przyznają, że mimo wszelkich środków, majątek gminny drogą nielegalną znacznie uszczuplony został. Inne Wydziały nieraz o tem

nie wspominają, wolą tylko dodatnie strony swej działalności zaznaczyć, a przemilczają o tem, czemu zapobiedz nie mogły, lub napróżno starały się zapobiedz. Jedne zdołały trochę więcej, inne trochę mniej złemu zaradzić, ale niema ani jednego, któryby mógł powiedzieć, że do uszczuplenia majątku gminnego w drodze nielegalnej zgoła nie dopuścił, bo rzecz przechodzi siły i możność Wydziału powiatowego.

Uszczuplenie nielegalne majątku gminnego ma miejsce pod najrozmaitszą formą: wygodzenia, długoletniej dzierżawy, grabieży, zawłaszczenia etc. Gmina uboga, niedostatecznie wynagradzająca swego funkcyonaryusza, dodaje mu „dawnym zwyczajem“ kawałek gruntu lub pastwiska sposobem wygodzenia, a tenże jeśli urząd dłużej piastuje i ma spryt, powoli się na tym gruncie „przybuduje“ aż go sobie z czasem w całości lub części przywłaszczy. Gmina jest za słaba, zanadto nieudolna, ulegająca wpływom funkcyonaryusza, a rada gminna często nadto z nim różnym interesem związana, aby temu przeszkodzić. Gdy Wydz. pow. rzecz dostrzeże, napotyka na największe trudności, aby wyrugować przywłaszczyciela, natrafia na opór tejże samej gminy, której interesu chce bronić, a którego ona wcale obronić nie chce, stając po stronie przywłaszczyciela wbrew swemu obrońcy. Czasami gmina nie chciała z umyslu dać się bronić, tak, że należało ustanowić prawnego zastępcę. W każdym razie powstają wskutek podobnej sprawy tysiączne trudności, koszta i choćby Wydział powiatowy chciał jak najenergiczniej rzecz traktować, rzadko bardzo całość zdoła rewindykować i w najlepszym razie zazwyczaj sprawa się kończy ugodą, mocą której wraca do gminy tylko część przywłaszczonej nieruchomości, albo następuje spłata $^1/_3$—$^1/_5$ jej wartości, gmina zaś za tę cenę zrzeka się praw własności. Są okolice, gdzie co druga lub trzecia wieś spotkać można rodziny (wójtowskie), które dorobiły się majątku na rozmaitych działach, przy zawłaszczeniu i wszelkiego rodzaju frymarkach dobrem gminnem. Frymarki te stawały się możliwe wskutek rozmaitych przyczyn. Wskutek złej organizacyi jednowioskowej gminy, z której wyłączono elementa intelligencyi i obszary dworskie, dające w sprawach

majątkowych rękojmie rzetelności i znajomości interesów, tak, że przebiegły a chciwy wójt i pisarz łatwiej mogli różnych podstępów używać, ale frymarki te przez to także stawały się możliwe, że przy uwłaszczeniu nie trzymano się jednolitych zasad co do oznaczenia, co ma być majątkiem, a co dobrem gminnem, co ma być użytkowaniem wójtów czy rodzin sołtysich, a co ma być wspólną własnością członków gminy. Wójci upozorowali nieraz przywłaszczenie jakiegoś gruntu powoływaniem się na fakta dawniejszego użytkowania z niego, a przez to rzecz stawała się w oczach ludzi mniej rażąca i gmina łatwiej znosiła takie krzywdy na majątku. Najzwyklejszy nareszcie środek nielegalny uszczuplenia majątku, to zaorywanie. Pozornie rzeczy biorąc tym sposobem mało może ubyć gruntu, ale jest to właśnie jeden z tych sposobów powolnych, odbierający na raz małą cząsteczkę, zaledwie jedną lub dwie skiby na rok, który w rezultacie przez dłuższy czas wielki ubytek sprowadzić może, jeśli położenie czyni rzecz możliwą. O jedną lub dwie skiby na rok nikt komisyi ani geometry sprowadzać i procesu prowadzić nie będzie, boby to więcej kosztowało, niż ta skiba warta. Tak zaś dzieje się co roku, chyba że gospodarze do jednego z pomiędzy siebie mają niechęć i zawiść, gdyż takiemu ani jednego cala worać się nie dadzą i wolą cały majątek gminny na koszta procesu zaprzepaścić, byle takiego do jakiejkolwiek korzyści nie dopuścić. Niektóre powiaty zaprowadziły u siebie okopcowanie gruntów gminnych, aby zapobiedz nielegalnym ubytkom. Ażeby ten środek był skuteczny, trzeba było jeszcze mieć lustratora, któryby od czasu do czasu kopce doglądał, czy nie są naruszone. Do niedawna jednak bardzo niewiele było powiatów, któreby miały lustratora i dopiero w ostatnich latach coraz więcej powiaty ustanawiają lustratorów. Zresztą częstokroć nawet najgorliwsze starania Wydz. pow. o wydobycie zagrabionego majątku gminnego od przywłaszczycieli, wobec przewlekłych i zawiłych form naszej procedury sądowej, nadającej się do wszelkiego rodzaju matactwa, a zwłaszcza wobec dobrodziejstwa postępowania prowizoryalnego nie doprowadziły do żadnego rezultatu.

Drogą nielegalną stosunkowo najwięcej ubyło majątku gminnego w powiatach, gdzie najmniej było kwalifikowanych elementów na delegatów powiatowych do nadzoru nad gminami, n. p. w powiatach, gdzie mało właścicieli obszarów dworskich, albo też w górach, gdzie dostęp trudny, odległości wielkie, gdzie Wydział powiatowy zbyt późno dowiadywał się o pewnych zmianach majątkowych, nie zawsze zdołał z łona swego wydelegować komisyę na miejsce, a wśród miejscowych mieszkańców często nie znajdował ludzi, którzyby potrafili lub dbali o to, aby sprawę dobrze pokierować.

W ogólności sposobem nielegalnym musiały majątki gminne bardzo znacznie zostać uszczuplone od roku 1867. Jedną z przyczyn jest i to, że jakkolwiek członkowie Wydziałów powiatowych zajmować się mogli tą rzeczą bardzo gorliwie, lud wiejski nie widział w nich reprezentantów silnej władzy, a wobec przewlekłych form procesowych tracił nieraz obawę przed władzą i przed odpowiedzialnością prawną, obawę, która jest przeszkodą naruszania cudzego dobra. Niezawodnie w Królestwie Polskiem i w Księstwie Poznańskiem mniej ubyło majątków gminnych w sposób nielegalny, albowiem lud miał tam większą obawę przed interwencyą władzy, czy to komisarzy włościańskich, w Król. Pol., którzy bądź co bądź występowali w podobnych wypadkach zazwyczaj bezwzględnie i surowo karali nadużycia, czy organów rządowych w Prusach, które także ze zwykłą sobie energią i nadzwyczaj szybko w tych sprawach interweniowały.

Wszystkie dowody jednak i świadectwa kompetentnych organów składają się na to, że w Galicyi w ostatnich latach zachodzi pod względem nielegalnych ubytków majątku gmin wielki postęp na lepsze. Od czasu, kiedy reprezentacye powiatowe systematycznie zwróciły swą działalność w kierunku spraw gminnych, zwłaszcza zaś od czasu zaprowadzenia ksiąg gruntowych dla mniejszej własności, uszczuplenie majątków gminnych w drodze nielegalnej znacznie zmniejszyło się. Można stanowczo powiedzieć, że od r. 1880 stosunkowo o wiele mniej było ubytków nieprawidłowych gminnego majątku i dobra niż dawniej od r. 1867—1880.

Co się tyczy ubytku kapitałów i przyrostu długów, pod tym względem niepodobna dziś podać jakichkolwiek dokładnych dat. Wszystkie sprawozdania Wydziałów pow. wspominają często o udzielonem gminom pozwoleniu do użycia kapitału zakładowego na różnorodne cele, najczęściej na budowę szkoły, ale nie podają cyfry ubytku kapitałów. Gdyby wszystkie powiaty tak dokładnie opracowały i przedstawiły swe stosunki jak to uczyniło kilka powiatów, a przedewszystkiem znowu krakowski, możnaby zaraz zestawić wykaz obdłużenia gmin. Zachodzi tu jednak ta trudność, że te Wydziały powiatowe, które wykazały cyfrę obdłużenia gmin w ciągu 25-ciu lat, podały ogólną cyfrę długów, zarówno gmin wiejskich jak i miejskich. A zatem dokładny obraz obdłużenia gmin wiejskich możnaby zebrać tylko na podstawie nowych specyalnych dochodzeń. Ograniczyć się musimy zatem tylko do uwagi, że długi gmin wiejskich znacznie się powiększyły. Jeśli w roku 1873 na 61 zbadanych powiatów było 19, gdzie żadna gmina nie miała długu i w całym kraju było tylko 547 gmin (razem z miastami i miasteczkami), posiadających długi, dzisiaj nie ma już ani jednego powiatu, gdzieby gminy długów nie miały. Długi gmin wiejskich wynoszą przeciętnie kilka, lub kilkanaście [1]) tysięcy złr. na powiat.

Chociaż długi gmin wiejskich bardzo wzrosły i w porównaniu do minimalnego obdłużenia z r. 1873 przyrost wydawać się może olbrzymi, albowiem stan obdłużenia, który wówczas nie przekraczał cyfry 50.000 złr. dziś niezawodnie przekracza cyfrę jednego miliona, jednakowoż stan ten nie jest jeszcze tak groźny. Suma długów bowiem daleka jest od dorównania ogólnej cyfry jednorocznych budżetów gminnych, która w r 1874 wynosiła milion, a dziś jest trzykrotnie wyższą. Jeśli zatem długi nie przenoszą kwoty jednorocznych dochodów i wydatków, natenczas podstawa gospodarki jest jeszcze zdrowa. Zapewne, że gdyby na przyszłość

[1]) W powiecie krakowskim, gdzie ani jednego miasteczka nie ma, wynosiły one w r. 1891 18·351 złr. i dorównywały prawie sumie kapitałów w kwocie 19·970 złr., co jest tem więcej charakterystyczne, że powiat krakowski liczył się do tych, które w rok 1873 ani grosza długów nie miały.

długi rosły dalej w tym samym olbrzymim postępie, natenczas mogłoby to budzić obawy. Ale obawy te byłyby nieuzasadnione, gdyż wzrost długów nie pochodzi ze wzrostu wydatków gminnych, ale głównie z wydatków na budowę szkoły, które w każdej gminie zazwyczaj są jednorazowe. Tak wiele szkół wybudowano w ostatnich czasach w kraju, że wydatki na ten cel w przyszłości nie powiększą się, a zresztą reprezentacya krajowa zapobiegła złemu, wyznaczając osobną dotacyę sejmową na budowę szkół, aby przyjść z pomocą ubogim gminom. Najsilniejszem przeciwważeniem sprawy pomnożenia długów gminnych jest wielki równoczesny wzrost kapitałów należących do gmin. Chociaż nie posiadamy ewidencyi kapitałów gminnych winkulowanych w różnych papierach publicznych i kapitałów w gotówce, jako dowód wielkiego wzrostu funduszów gmin wiejskich przytoczyć można sumę kapitału k a s p o ż y c z k o w y c h g m i n n y c h. Według wiadomości zebranych przez biuro statystyczne krajowe [1]) w roku 1889 suma kapitału pożyczkowego w 2521 kasach pożyczkowych gminnych wynosiła 3,768.118 złr., z czego przypada przeciętnie na jedną kasę gminną 1494 złr. Kwota ta dzisiaj jeszcze jest wyższa, albowiem z każdym rokiem suma kapitalu kas pożyczkowych gminnych podnosi się [2]). Jakkolwiek nie wszystkie kapitały pożyczkowe kas gminnych są płynne i jakkolwiek nie zawsze gmina mogłaby być w tem położeniu, aby z tych kapitałów użytkować, gdyż wycofanie kapitału w części lub całości mogłoby narazić kasy na zamknięcie, jednakowoż niewątpliwą jest rzeczą, że większość tych kapitałów należy do gmin, z funduszów gminnych powstała i na korzyść gmin się przymnaża. Zaliczeniu do funduszów gminnych kapitałów kas pożyczkowych wiejskich nie stoi na przeszkodzie ta okoliczność, że bardzo wiele takich kas zorganizowano nie jako kasy gminne, ale jako „kasy

---

[1]) *Rocznik statystyki* Galicyi, oddział ale przemysłu i handlu pod kierunkiem Dra T. Rutowskiego Rok III. 1880—1891 str. 251.

[2]) Wspomnieliśmy już powyżej, że kapitały kas tych rosną ustawicznie, a mianowicie o dwieście i więcej tysięcy reńskich rocznie. W roku 1900 posiadało 3.504 gminnych kas pożyczkowych kapitał w wysokości 7,025,000 złr.

pożyczkowe chrześciańskie członków gminy". Przyczyna tworzenia kas pożyczkowych chrześciańskich wyjaśnia się tem, że kapitał zakładowy tych kas wzięto w wielu miejscowościach nie z zakładowego majątku gminy, ale z dobra gminnego należącego wyłącznie do włościan wyznania chrześciańskiego. Słusznie zatem i roztropnie postąpiły te Wydziały powiatowe, które fruktyfikując taki majątek na założenie kas pożyczkowych, utworzyły tylko kasy dla chrześcian. Jako przykład praktycznej i przewidującej na przyszłość działalności można zacytować to, co uczynił Wydział powiatowy kolbuszowski, który już w r. 1868 zlikwidował dawne spichrze gminne jako instytucye na dzisiejsze czasy nieodpowiednie i sprzedał znajdujące się w nich zboże, a z tych funduszów, wyłącznie do chrześcian należących, potworzył włościańskie czyli chrześciańskie kasy pożyczkowe. O zarządzie funduszów tych kas, jak czytamy w sprawozdaniu Wydz. pow. kolbuszowskiego, w poszczególnych wypadkach nie stanowi Rada gminna, ale wyłącznie Rada wyznania katolickiego [1]). Mimo tego zaliczamy wszystkie fundusze tego rodzaju kas do funduszów gminnych, albowiem 1) w każdym razie ogromna większość mieszkańców gminy wiejskiej jest wyznania chrześciańskiego, zatem na wspólne cele ogromnej większości członków gminy fundusze te mogą służyć, 2) nadwyżki dochodów tych kas rzeczywiście na wspólne cele gminne, bez wykluczenia jakiegokolwiek wyznania bywają używane. I tak z kas chrześciańskich w tymże samym pow. kolbuszowskim

---

[1]) Sprawozdanie z czynności Rady powiatowej kolbuszowskiej od 1867—1892. Kraków 1892, str. 73. Ułatwionem to było przez to, że prawie we wszystkich wsiach tego powiatu, położonego na uboczu od wielkiego ruchu komunikacyi i oddalonego od miast, w pierwotnej formie przechowały się do r. 1868 dawne instytucye gminne polskie, jak spichrze gminne, które po innych powiatach wcześniej zaginęły. To samo dotyczy i dobra gminnego, które w kolbuszowskim powiecie zachowało swe pierwotne cechy do r. 1868. Należy to poczytać za dowód zmysłu praktycznego i zapobiegliwości ze strony Wydz. pow. w Kolbuszowej, że nie dopuścił, aby to dobro gminne zapisanem zostało jako majątek gminy. I tak np. w mieście Kolbuszowa oddzielnie zarejestrował to, co należało do majątku gminnego, oddzielnie zaś utrzymał dobro gminne jako wyłączną „własność katolickich członków gminy", która dziś wynosi przeszło 10 000 złr. Por. to sprawozdanie str. 17.

na cele szkolne bez różnicy wyznania za zezwoleniem „członków katolickiej rady“ wydano ogółem 7.693 złr. na potrzeby gminne 4.594 złr.

Widać z tego wszystkiego, że choć długów przybyło, stan funduszów gminnych nie jest jeszcze bynajmniej niepomyślnym i nie może stać na przeszkodzie reformie gminnej.

Z kolei przystępujemy do rozebrania najważniejszego pytania: o ile wzrosły wydatki gminne od r. 1874? a względnie ile wzrosły dodatki gminne do podatków? Na to pytanie nie można dać innej odpowiedzi nad to, co już powyżej zaznaczono, albowiem daty za rok 1874 są niezupełne. Pojedyncze przykłady i nieliczne zestawienia opracowane przez niektóre Wydziały pow. nie mogą dać miary całości. Jest jednak dla oceny stosunków rzeczą charakterystyczną, że daty podane według Podręcznika statystyki Galicyi dla gmin powiatu krakowskiego za r. 1901 wykazują znowu znaczny wzrost wydatków, gdyż ogółem zwiększyły się one od r. 1891, a więc w ciągu 10 lat o 74%, gdy dochody własne gmin wzrosły jedynie o 29%.

Przeciętny procent dodatków na cele gminne wzrósł w powiecie krakowskim w r. 1901 do 34% czyli zwiększył się od r. 1891 o 28%. Następujące cyfry są tego wzrostu wymowną ilustracyą. Podczas gdy w 1874 roku 85 gmin czyli $^{4}/_{5}$ gmin całego powiatu pobierało dodatki niżej 20%, w roku 1901 tylko 17 gmin ma niższe dodatki niż 20%, 80 zaś gmin, czyli blisko $^{4}/_{5}$ gmin całego powiatu nakładać musi dodatki od 21—50%, a 6 gmin od 51—100%. 6 gmin powiatu krakowskiego nie posiadało w roku 1901 żadnych dodatków i pokrywało wydatki z własnych dochodów. Nieznaczna stosunkowo w roku 1901 przeciętna stopa dodatków gminnych w powiecie krakowskim w porównaniu do kwoty wydatków, którą wypadało pokryć z dodatków do podatków, polega wyłącznie na bardzo znacznej w tym powiecie wydajności 1 centa dodatku do podatków bezpośrednich. Wydajność ta bowiem według pracy Dra Bartoszewicza w XIX tomie zeszycie II *Wiadomości statystycznych* o stosunkach kraj. str. 34, wynosiła w 1 gminie niżej 1 złr.,

w 51	gminach	. . .	od	1	do	5 złr.,
„ 29	„	. . .	„	5	„	10 „
„ 14	„	. . .	„	10	„	15 „
„ 4	„	. . .	„	15	„	20 „
„ 3	„	. . .	„	20	„	30 „
„ 1	gminie	. . .	„	30	„	40 „
„ 1	„	. . .	„	40	„	50 „
„ 3	gminach	. . .	„	50	„	100 „
a w 2	„	. . .	„	100	„	150 złr. w. a.

Ogółem zaznaczyć należy ustawiczny wzrost dodatków do podatków w Galicyi. Gdy bowiem w roku 1875 w 3019 gminach pobierano dodatki niżej 20%, w 1445 gminach od 21—50%, a w 70 powyżej 50%, to w r. 1901 poniżej 20% pobierano dodatki tylko w 1535 gminach, a natomiast aż 4.146 gmin zmuszonych było nakładać dodatki od 21—50%, a 183 gmin ponad 51%.

Przeszło 2 razy więcej gmin nakładało w roku 1901 podatki w wysokości ponad 50% aniżeli w r. 1875, a jeżeli się do tego doda, że w roku 1875 505 gmin w Galicyi obywało się bez wszelkich dodatków, to widoczniejszym się stanie ciężar dodatków przygniatających gminy Galicyi, wobec dat z r. 1901, które wykazują, iż liczba gmin obywających się bez dodatków zmalała w tym roku do 368. Cyfry powyżej podane należy porównywać z tem zastrzeżeniem, że w r. 1875 jeszcze 804 gmin pobierało różne nieprawidłowe opłaty, opierając się na zwyczaju z lat poprzednich.

Reasumując powyższe uwagi o stosunkach majątkowych i gospodarce gmin dojść można do następujących wyników:

1) Że tak dawniejsze świadectwa z r. 1874, jak i materyały z r. 1887 i 1892 dowodzą, że gospodarka gminna jest złą, wadliwą, skłonną do nadużyć i marnowania majątku gminnego. Że jednakowoż od pewnego czasu, dzięki systematycznej działalności Wydziałów powiatowych, postęp w samych gminach jest znaczny, zwłaszcza co do strony formalnej i coraz więcej prawidłowych budżetów.

2) Że wydatki ściśle administracyjne gminy niewątpliwie wzrosły od roku 1874, że jednakowoż wzrost ich jest

znacznie niższy niż innych konkurencyjnych prestacyj miejscowych. Że powiększone wydatki administracyi gminnej nie pociągają podwyższenia stopy dodatków do podatków od roku 1874, gdyż znajdują pokrycie w większej wydatności jednego centa dodatku i w podwyższonych dochodach z majątku gminnego.

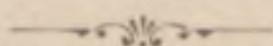
3) Że najważniejszą rzeczą jest utrzymanie w całości i niedopuszczenie do jakiegokolwiek uszczuplenia majątku ziemskiego gmin, a zwłaszcza pastwisk. Pod tym względem pełna zasługi działalność Wydziałów pow., które wszędzie broniły i majątek gminny ratowały od zmarnowania co do pastwisk, była w kraju niedość jednolitą a nie zawsze trafną i tylko dzięki temu co nazywano „uporem ludu“, pastwiska w wielu miejscach w dawnej przestrzeni pozostały. Na kwestyę pastwisk należy kłaść tem większą uwagę, że to jest jedyny warunek utrzymania po wsiach tak wielkiej, nadmiernej prawie ilości inwentarza żywego, a tylko ta, tak znaczna liczba inwentarza daje właśnie możność egzystencyi ludu w powiatach przeludnionych, przy mało rozwiniętym przemyśle i najgorszem urządzeniu stosunków agrarnych. Stąd pastwisko gminne nie tylko jest pierwszorzędnym warunkiem gospodarstwa większego dla ludu, zwłaszcza, gdy wskutek postępu agronomicznego ugorowe gospodarstwo nawet na małej własności znika, ale może być źródłem stosunkowo najwyższych dochodów dla gminy, gdyż im więcej chowa lud inwentarza, tem więcej może gmina to wyzyskać i tem wyższej żądać za używanie pastwiska opłaty. Jeżeli zaś gdzie używają pastwisk bez opłaty, to i ten sposób jeszcze może korzystnie oddziaływać na dochody gminne. Włościanin bowiem, który ma $1\frac{1}{2}$ albo 2 morgi gruntu — a do tych granic przeważna liczba zagród włościańskich dochodzi — i ma oprócz tego kilka sztuk inwentarza, jest w stanie 4 razy tak wielką składkę gminną uiścić, jak jego sąsiad, który na tej samej przestrzeni gruntu żadnej sztuki inwentarza nie posiada. To darmo zaś, kilku sztuk inwentarza na $1\frac{1}{2}$—2 morgach gruntu nikt nie wyżywi bez — pastwiska gminnego. W tem świetle poznaje się prawdziwą wartość „uporu“ włościan,

któremu należy zawdzięczać to, że gwoli jakiejś przemijającej miejskiej teoryi i rządów małomiasteczkowych sekretarzy powiatowych nie zmarniało to, co od kilku wieków w Polsce było podstawą gospodarstwa ludu wiejskiego, jego bytu i siły kolonizacyi.

4) Że bez ciągłej interwencyi i ingerencyi Wydziałów powiatowych zakładowy majątek gmin byłby dotychczas w znacznej części zmarnowany, a budżetowa i bieżąca gospodarka jest najgorsza. Że Wydziały powiatowe w dążeniu, aby ukrócić nadużycia i wadliwości poszły nadzwyczaj daleko, dalej prawie niż bardzo elastyczne zresztą i dyskrecyonalne postanowienia ustawy gminnej i wytworzyl się taki stan faktyczny, iż biuro powiatowe tam, gdzie gorliwość jego jest znaczna, wszystkiemi sprawami majątkowemi gmin centralnie zarządza i z tytułu „interesu lub dobra gminy“ w najdrobniejsze rzeczy nawet wnika, krępując zupełnie „swobodny zarząd majątku“ przez gminę. Ta zasada stała się poprostu tylko frazesem, a najistotniejszy warunek samorządu gminnego doznał uszczerbku, zupełnie zwichnięty nie w złym, ale w dobrym zamiarze, często nawet z konieczności, aby działać w obronie interesów gminy i przychodzić jej z pomocą.

Ostatecznie okazuje się, że Wydziały pow. wykonują w sprawach majątkowych gmin rodzaj opieki czy kurateli, jaką się rozciąga nad osobami małoletniemi, niewłasnowolnemi i nieumiejącemi dobrze się rządzić. Opieka ta musi być trudną do wykonania, jeśli się zważy, że Wydział powiatowy ma koło stu takich opiek w swym okręgu sprawować. Czy najgorliwsza opieka zdoła zaradzić złemu i może zawsze przynieść skuteczną pomoc, — nad tą kwestyą wypadnie zastanowić się poniżej, kiedy będzie mowa o ogólnej kontroli i ingerencyi reprezentacyi powiatowej we wszystkich sprawach własnego zakresu działania gminy. W jubileuszowych sprawozdaniach o 25-letniej działalności chlubią się Wydz. powiatowe z tego, co zdziałały dla ratowania majątku gmin i dla zaprowadzenia lepszej gospodarki gminnej. I czynią słusznie. Ale w sprawozdaniach tych, choćby najwięcej korzystnych, można czytać wyraźnie, albo dałoby łatwo się

wyczytać między wierszami to samo, co w roku 1887 w odpowiedziach na kwestyonaryusz najdobitniej zaznaczyły Wydziały ropczycki i sandecki, że „ścisła kontrola nad majątkiem gminy jest z jednej strony dla gmin niesłychanie uciążliwa, z drugiej dla Wydziału powiatowego niesłychanie trudna do wykonania“. Pomoc najlepszą, jak zawsze tak i w tym wypadku, przynieść może tylko porządnie zorganizowana władza lokalna, ale ta, która dziś istnieje, jest na to zbyt nieudolna. Okazuje się, że swobodny zarząd i pomoc własna w sprawach własnego majątku gminy istnieją tylko z imienia.



ROZDZIAŁ V.

Powiatowe władze autonomiczne.

Skoro władze autonomiczne z łatwością zdołały wielką i pożyteczną rozwinąć działalność w sprawach drogowych i na tem polu gminę zupełnie zastąpić, skoro te władze niezupełnie skutecznie, ale bądź co bądź zdołały zapobiedz niszczeniu majątków gminnych i gminę w prowadzeniu gospodarki majątkowej wesprzeć lub wyręczyć, przeto należy roztrząsnąć pytanie: dla jakich powodów reprezentacye powiatowe w innych sprawach własnego zakresu działania nie mogą udzielać gminie równie skutecznej pomocy? To pytanie pociąga za sobą drugie, a mianowicie: jeśli władze autonomiczne w dotychczasowym ustroju nie wiele uczynić zdołały, czy one przez pewne rozszerzenie ich atrybucyj i uposażenie w większe środki działania (egzekutywy) nie potrafiłyby o wiele wydatniejszej okazać pracy? Te dwa pytania prowadzą *in medias res* kwestyj dotyczących dążności i zasadniczych pojęć szkoły czy stronnictwa t. zw. autonomistów w Galicyi. Zwolennicy tej szkoły tylko tak rozumieją autonomią, że trzeba jak najwięcej rozszerzyć zakres działania i liczbę czynności władz krajowych, czyli autonomicznych i jak najwięcej uposażyć je w te atrybucye urzędowania, które mają władze rządowe. W pierwszej dobie życia konstytucyjnego mniej więcej aż do r. 1875 przeważały w całym kraju dążenia tej partyi; od czasu wniosków stronnictwa reformy a zwłaszcza zarysu Dunajewskiego przestały one być programem całego kraju, ale i dziś jeszcze mają wielu zwolenników. Dążą oni przedewszystkiem do takich reform w prawno państwowym ustroju, aby jak najwięcej zadań administracyi publicznej ustępował rząd ze swego zakresu działania instytucyom autonomicznym i żeby przy wszelkich nowo powstających zadaniach administracyjnych, powodowanych ogromnym rozwojem kierunków i pola działania administracyi wskutek najnowszego prawodawstwa, władze autonomiczne mogły jak najwięcej współdziałać, jak najwięcej zadań

służby publicznej same wykonywać. Dążenia te pod względem zasadniczym stoją na równi ze stanowiskiem autonomistów z roku 1861—1862, kiedy przy uchwalaniu ustawy gminnej dbano tylko o to, aby jak najwięcej spraw i zadań do autonomicznego zakresu działania gminy zaliczyć, nie dbając bynajmniej o to, czy ta autonomiczna gmina (wiejska, powiatowa lub obwodowa *Gau- Bezirk- Kreisgemeinde)* będzie miała praktyczne warunki organizacyi, aby zadania te módz wykonać. Samorząd pojmowany był zatem u nas zasadniczo inaczej niż gdzieindziej i w szerokich kołach adeptów szkoły autonomistów rozumiano go nie w ten sposób, aby społeczeństwo miało wpływ na administracyę i tak współdziałało w jej zadaniach, aby organa administracyi (egzekutywy) działały w myśl uchwał i postanowień reprezentacyi obywatelskiej i pod jej kontrolą, lecz odwrotnie, tj. ażeby administracya państwowa zadania swe i obowiązki organom reprezentacyi społecznej, kollegialnym korporacyom oddawała do — wykonania.

W duchu tych dążeń spotkać można głównie do r. 1875 częste skargi i narzekania tak w sprawozdaniach Wydziału krajowego, jak w głosach komisyj sejmowych i rozprawach sejmowych, że Starostowie załatwiają sprawy, które właściwie należą do kompetencyi władz autonomicznych. Do tego czasu spotykać można ciągłe narzekania reprezentacyj powiatowych i najwyższej reprezentacyi krajowej, że Starostwa są jakby zazdrosne o zakres działania władz autonomicznych, że mieszają się do własnych spraw gminy i nie odstępują wszystkich aktów dotyczących policyi miejscowej Wydziałom powiatowym, lecz załatwiają je same za pomocą własnych organów administracyi rządowej. Na dnie tych głosów tkwiły dwie pobudki: 1⁰ aby jak najwięcej rozszerzyć zakres funkcyj władz autonomicznych; 2⁰ nadzieja, że gdy wszystkie sprawy własnego zakresu działania gminy dostaną się do rąk autonomicznej władzy, stosunki administracyi gminnej poprawią się, że organa samorządu lepiej potrafią zaradzić niedostatkom gminnej administracyi. „Autonomiści“ chcieli zatem ratować swe własne dzieło przed naciskiem zarzutów przeciwników

(grupy posłów krakowskich), którzy tak podczas dyskusyi nad ustawą z r. 1866 przewidywali, jak później przez szereg lat następnych zarzucali, że szeroki zakres autonomii gminnej nic nie pomoże, jeśli będzie brak odpowiednej organizacyi, a gmina jednowioskowa nie będzie nigdy stanowić dość silnej władzy lokalnej, aby porządku przestrzegać i zadania swe wykonać. Kiedy mniej więcej między r. 1871 a 1876 utarła się w całym kraju praktyka urzędowa, że Starostwa zaczęły odstępować wszelkie sprawy dotyczące własnego zakresu działania gminy Wydziałom powiatowym do załatwienia, zapanowało wówczas — według wszelkich współczesnych świadectw — zadowolenie w obozie autonomistów i w łonie reprezentacyj powiatowych, że one będą mogły odtąd wykonywać wszystko, co do ich kompetencyi należy. Od tego czasu aż po dziś dzień Starostwa odstępują Wydziałom powiatowym wszystkie akta aż do najdrobniejszych raportów żandarmeryi, „że straż nocna tej a tej nocy spała w gminie X.“, „że jest dziura w moście“, „że się komin wali“, „że nie ma poręczy przy studni“ etc. oprócz wypadków nagłego niebezpieczeństwa; Starostwa okazały, że nie są bynajmniej „zazdrosne“ o załatwianie tych spraw, lecz owszem z największą chęcią i skwapliwością odstępują je Wydziałom powiatowym, a każdy referent Starostwa szczęśliwy jest, że zamiast dłuższego załatwienia, ewentualnie komisyi lub rozprawy, może akt załatwić kilku słowami „odezwy“ [1]) „odstępuje się Świetnemu Wydziałowi powiatowemu w . . . X do właściwego urzędowania“. Od tego czasu Starostwa zasypują Wydziały pow. podobnemi odezwami, a liczba Exhibitów Wydz. pow. znacznie wzrosła. Z początku, gdy pierwsze takie akta przychodziły, w łonie reprezentacyi powiatowej objawiało się zawsze zadowolenie. Wydział debatował nieraz długo „nad każdą dziurą w moście“, „nad każdym rozwalonym kominem“ lub „zanieczyszczoną studnią“, delegował ze swego łona delegata na miejsce, a „marszałek“ powiatowy i „wicemarszałek“ jeździli po powiecie, i gorliwie się każdą

[1]) Władze rządowe wszelkich instancyj korespondują z władzami autonomicznemi zawsze tylko za pomocą „odezwy (Note“).

taką sprawą „autonomiczną“ zajmowali. Wkrótce jednak zadowolenie ustąpiło miejsca spostrzeżeniu, że Wydziałom powiatowym bardzo trudno te sprawy dobrze wykonać, że dyskusya w zbiorowem ciele nad lada małą rzeczą trwa częstokroć zbyt długo, że do wykonania tych obowiązków brak Wydziałowi odpowiednich organów i środków egzekutywy, że sprawy tego rodzaju idą oporem i ciężko, a Wydziałowi trudniej nawet nadzorować w tym względzie gminę niż Starostwu i że wreszcie, gdy przychodzi do praktycznego wykonania rzeczy, trzeba się znów odwołać do Starostwa i prosić je o środki egzekutywy, przymusowe wykonanie lub dopilnowanie wykonania. Dotychczas jednak władze administracyjne rządowe ciągle odstępują te sprawy Wydziałom powiatowym i bynajmniej nie chcą ich dla siebie zatrzymać, a reprezentacyom powiatowym „zasady autonomiczne“ nie pozwalają wyrzec się załatwienia tych spraw Zasady autonomiczne pojęte w tym duchu nie pozwoliły Galicyi pójść za przykładem Styryi, gdzie ustawa kraj. z r. 1874 przekazała napowrót Starostwom wszystkie sprawy policyi miejscowej, uwalniając od tego balastu Wydziały powiatowe.

Jakkolwiek pod wpływem czasu i doświadczenia, dzisiaj nawet w szerszej opinii publicznej coraz mniej jest złudzeń co do istotnej wartości dążeń t. zw. autonomistów w Galicyi, jednakowoż szkoła ta dla naprawy istniejących stosunków i polepszenia nieudolnej administracyi gminnej stawia ciągle jeszcze jako postulat: rozszerzenie atrybucyj urzędowania władz autonomicznych. Na ewentualny zarzut, że władze autonomiczne przy coraz większem rozszerzaniu agend wskutek natury swej organizacyi, coraz trudniej będą mogły zadaniom tym sprostać, odpowiadają zwolennicy tej szkoły dalszym postulatem, aby państwo uposażyło władze autonomiczne w takie same środki egzekutywy, jak organa rządowe. Jest to zatem to samo dążenie, które w dyskusyach pierwszych Sejmów znalazło raczej swój programowy wyraz niż ostateczne pozytywne sformułowanie, (gdyż nigdy aż do ostatniej konsekwencyi rozebrane nie zostało), że ustrój samrządu krajowego

oparty jest na wadliwej podstawie z tego powodu, ponieważ władze rządowe mają wszelkie środki egzekutywy, a władze autonomiczne ich nie posiadają i zależne są od tego, czy im władza rządowa w każdym pojedynczym wypadku swej egzekutwy użyczy[1]. Dążenie to jest wprost zasadnicze, oddziałać ono może na cały ustrój instytucyj autonomicznych i tok ich funkcyj. Dlatego też przy omawianiu sposobów naprawy autonomii gminnej za pomocą zwiększonego nadzoru „przełożonych władz autonomicznych", uposażonych w lepsze środki egzekutywy, zamilczeć o tem dążeniu nie można.

Jakkolwiek już dziś nikt prawie u nas nie zechce upatrywać zdobyczy i postępu autonomii w tem, że mu jakąś sprawę w jego prywatnym interesie załatwiać będzie Rada miejska, Rada powiatowa lub Wydział powiatowy, a nie Starostwo; jakkolwiek nawet zdrowy instynkt często dyktuje prywatnej osobie, że lepiejby albo prędzej sprawę tę załatwiło Starostwo, jako urząd stworzony do spełniania funkcyj administracyjnych, aniżeli jakieś ciężkie kolegialne ciało reprezentacyjne, gdzie sprawy muszą iść powoli i mało sprężyście; jakkolwiek szerokie sfery społeczne coraz mniej pytają o to, jaka władza, rządowa czy autonomiczna, ma

[1] Zaznaczyć wypada, że dążenie to nie jest bynajmniej wynikiem jakiejś rywalizacyi między władzami rządowemi a autonomicznemi w Galicyi. Przedmiot ten należy do politycznych stosunków kraju, których poruszać nie chcemy, ale tylko dla wyjaśnienia kwestyi koniecznie należy dodać uwagę, że od początku ery autonomicznej nigdy głębszej rywalizacyi między tymi dwoma rodzajami władz nie było, a od szeregu lat — jak to wielokrotnie podniesionem zostało przy każdej sposobności a zwłaszcza w Sejmie, — tak między Wydziałem krajowym a Namiestnictwem, jak między reprezentacyami powiatowemi a Starostwami istnieje najzupełniejsza harmonja. Dążenie to powodowane może było w pierwszych Sejmach nieufnością do rządu, kiedy się wydawało reprezentantom kraju, że autonomia na zbyt kruchych podstawach jest oparta i że centralistyczny kierunek mógłby ją zniweczyć, ale obecnie obawy te znikły i niezawodnie niema żadnej rywalizacyi między krajowemi władzami autonomicznemi a rządowemi. Owszem, dostrzedz można na każdym kroku i przy każdej sprawie wzajemne wspieranie się i nawet życzliwe wzajemne współdziałanie zwłaszcza od czasu, kiedy we wszystkich gałęziach rządowej administracyi znajdują posady tylko ci sami mieszkańcy i synowie tego kraju, którzy i we władzach autonomicznych temu krajowi służą.

załatwić pewną sprawę publiczną, ale dbają aby ta sprawa dobrze załatwioną była, jednakowoż na bardzo wiele kół łudząco jeszcze działać może dążenie, aby Wydział krajowy jak najwięcej w nowe agendy administracyi publicznej uposażyć, aby stworzyć pod jego egidą takie zgrupowanie władz autonomicznych od góry do dołu, (przez powiat aż do gminy), jakie istnieje w administracyi rządowej, uzbroić władze autonomiczne w samodzielne środki egzekutywy, zaczem idą w dalszej konsekwencyi jeszcze inne wnioski, jak n. p. stworzenie jednego krajowego etatu służby autonomicznej etc. Jeżeliby te dążenia przy ściślejszym rozbiorze okazały się praktyczne, natenczas znaleśćby można od razu odpowiedź na postawione powyżej pytania: dlaczego prócz spraw drogowych i majątkowych autonomiczne władze powiatowe nie mogły przynieść niedołężnej gminie skutecznej pomocy i czy przez dalsze rozszerzenie atrybucyj urzędowania i uposażenie w środki egzekutywy mogłyby wykazać o wiele wydatniejszą pracę?

To prowadzi nas z konieczności do rozebrania organizacyi i natury działania autonomicznych władz powiatowych w Galicyi.

Przy badaniu tego zagadnienia, dotyczącego dziedziny administracyi publicznej, decydują dla nas tylko względy praktyczne. Żadna najwyższa teorya prawa publicznego, żaden najuczeńszy i najsubtelniejszy abstrakcyjny wywód nie zastąpi praktycznego ocenienia organizacyi pewnej instytucyi i potrzeb położenia. Najpiękniejsza doktryna polityczna nie okupi błędów pratycznych, tak jak zewnętrzna najpiękniejsza architektura czy dekoracya nie wynagrodzi tego, jeśli wzniesiony budynek ze względów praktycznych jest nie do użycia.

Organizacya powiatowych reprezentacyj autonomicznych opiera się na zasadach państwowej ustawy gminnej z 1862, w której granicach wydaną została krajowa ustawa o „reprezentacyi powiatowej dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi z W. Ks. Krakowskiem“ z dnia 12 sierpnia 1866 d. u. kr. Nr. 21, tudzież „ordynacya wyborcza powiatowa“. Organizacya Wydziału krajowego opiera się na znanym patencie

cesarskim t. zw. „lutowym", (przejętym tym samym kierunkiem prawno-politycznym i zasadami, co równocześnie z nim wygotowany projekt rządowy do ustawy gminnej z r. 1862, dzieło ministrów Schmerlinga i Lassera) z dnia 26 lutego 1861 d. u. p. Nr. 20, nadającym statut krajowy pojedynczym prowincyom państwa, a zatem i Galicyi, wraz z ordynacyą wyborczą sejmową.

To wszystko, co powiedzianem było w rozdziale III, dla scharakteryzowania zasad ustawy gminnej, o podziale na dwie sfery działania w administracyi, na rządową (poruczoną) i autonomiczną (własną), o nadzorze i kompetencyi władz, to wszystko stosuje się zarówno do gminy, jak do organów autonomicznych, jak i po większej części do Wydziału krajowego, albowiem organizacya tak związków gminnych, jak powiatowych i krajowych wyłoniła się z jednych i tych samych pojęć prawnych jak i dążeń politycznych ówczesnych decydujących czynników i mężów stanu Schmerlinga i Lassera.

Według zasadniczych postanowień prawodawstwa austr. gmina, powiat i kraj nie są związkami komunalnymi w celu samorządu społeczeństwa, które miałoby prawo i wolność we wszystkich kierunkach życia publicznego brać udział, we wszystkich potrzebach wpływać na wszelkie funkcye administracyi w obrębie swego związku, jak to ma miejsce w państwach wydoskonalonego samorządu, w Anglii, Szwajcaryi, Ameryce a nawet do pewnego stopnia i w Prusach (oprócz funkcyj zarezerwowanych dla naczelnych władz i głowy państwa). W Austryi najszersze swobody obywatelskie i najdalej idące atrybucye samorządu przyznane są tylko dla jednego związku państwowego *(Staatsverband)* i tylko przez reprezentacyę państwową lub za jej pośrednictwem (obu izb parlamentu) albo z tytułu „podmiotowych swobód obywateli państwa *(Staatsbürger)* wykonane być mogą. Austryackie prawo państwowe nie używa nigdy, jak to nawet prawo pruskie czyni, na oznaczenie związków komunalnych gminy, lub powiatu, wyrazu *öffentliche Körperschaften*, to znaczy związek społeczny dla sprawowania publicznych interesów i potrzeb — oczywiście w granicach ustaw. Prawo austryackie pojmuje

związki komunalne raczej jako reprezentacyę terytoryalną. To znaczy, raz jako reprezentacyę pewnych lokalnych interesów na zewnątrz wobec obszerniejszych związków i najobszerniejszego związku państwowego, powtóre jako reprezentacyę lokalną, której można z całości funkcyj i zadań państwowych pewną część wydzielić i odebraną rządowi cząstkę im do spełnienia powierzyć. To pochodzi jeszcze z pojęć i dążeń epoki właściwie przedkonstytucyjnej, kiedy rząd reprezentujący państwo był absolutnym i nieograniczonym w swej władzy, więc dla zadowolnienia społeczeństwa, stojącego z nim w przeciwieństwie, tworzył reprezentacye lokalne, aby mogły dawać wyraz swym życzeniom i interesom, a następnie rząd z nieograniczonej pełni swych zadań, pracy i obowiązków, które w epoce absolutnego biurokratyzmu i centralizacyi zaabsorbował, ustąpił te kategorye agend i czynności, które mu się wydały najmniej doniosłe dla całokształtu państwowego organizmu i jego interesów na rzecz terytoryalnych reprezentacyj. W tym też duchu i zupełnie zgodnie z zasadami obowiązującego prawa państwowego w Austryi nazywa znany zwolennik zasad centralistycznych prof. Ulbrich wszelkie związki komunalne tak gminne, powiatowe jak i krajowe tylko *Gebietskörperschaften*, którym państwo ze swej omnipotencyi wydziela pewne funkcye do spełnienia. To znaczy, że samorząd zupełny dany jest społeczeństwu tylko w granicach całości związku państwowego, zabezpieczony reprezentacyi ludowej w centralnym parlamencie i zabezpieczony pojedynczym jednostkom osobistą swobodą obywateli zapomocą ustaw zasadniczych, zasłaniających ich przed dowolnością władz i dający im możność skargi o nadużycia przed niezawisłe trybunały. Samorządu zaś takiego, jak w Anglii, Szwajcaryi, Ameryce a nawet do pewnego stopnia w Prusiech od r. 1871 w tem znaczeniu, że społeczeństwo wspólnie z władzami lokalnemi we wszelkich kierunkach publicznego życia udział bierze, na skład organów władzy lokalnej wpływa i na nią oddziaływa, u nas zupełnie nie ma z wyjątkiem miast, gdzie tradycya przeszłości i natura stosunków przemogła do pewnego stopnia nad sztucznym systematem,

wytworzonym na podstawie zasad prawno-politycznych z roku 1861 i 1862. Autonomia związków komunalnych, czyli reprezentacyj terytoryalnych polega u nas na tem: 1° że zarówno gminy, powiaty jak i kraj są podmiotami majątku, że są osobami prawniczemi: 2° że państwo ustąpiło im pewne atrybucye władzy jakoto: prawo opodatkowania się na własne cele (w formie dodatków do podatków lub specyalnych opłat) i pewne agendy administracyi; 3° że w zakresie ustąpionych agend związki te mogą normować sposób ich wykonania, wydawać pewne rozporządzenia, decydować o formach postępowania, ustanawiać sobie odpowiednie organa pomocnicze tj. mianować własnych urzędników i sługi. Obowiązuje dalej ogólna zasada wszelkich związków lokalnych zaprowadzająca dualizm w ich ustroju, a mianowicie, że składać się powinny z dwóch odrębnych ciał: organu obradującego, uchwalającego sposoby postępowania, decydującego o kosztach, opłatach i kontrolującego (reprezentacya krajowa, rada powiatowa, rada gminna) *(Landes-Bezirks- Gemeindevertretung)* i organu delegowanego z łona pierwszego, organu wykonawczego, który ma być także ciałem kollegialnem, Wydziałem, czy nieustającą komisyą pierwszego (Wydział krajowy, powiatowy, zwierzchność gminna *Landes-Bezirksausschuss- Gemeindeausschuss Vorstand)*. Ciało obradujące ma decydować o sposobie wykonania swych uchwał przez delegowany Wydział w granicach prawa i za pomocą środków, jakie ustawy organom autonomicznym dozwalają. Gdyby zaś chodziło o dalszy, bezwzględny przymus wykonania, gdyby się ktoś dobrowolnie poddać nie chciał, nie mają prawa korzystać z ogólnych środków zawartych w przepisach o egzekutywie administracyjnej, lecz muszą uciekać się do władzy rządowej o udzielenie egzekutywy. Władza rządowa zaś nie ma obowiązku wymuszać wykonanie wszelkich zarządzeń czy orzeczeń organów autonomicznych, lecz ma prawo w każdym wypadku badać ich legalność i według własnego uznania udzielać swej egzekutywy. Władza rządowa ma prawo i obowiązek czuwać nad całym tokiem postępowania organów autonomicznych, zawieszać i zakazywać wszelkie czynności, któreby przekraczały

zakres działania albo sprzeciwiały się ustawom, a nadto ma władza rządowa prawo i obowiązek na wypadek, gdyby reprezentacya autonomiczna zaniedbywała lub odmawiała dopełnienia swych obowiązków, zarządzić co wypada na koszt i stratę dotyczącej terytoryalnej korporacyi.

Pomijając rzeczy zbyt znane o składzie i zakresie działania Wydziału krajowego, który w duchu ustawy pojęty jest tylko jako „zawiadowczy i wykonawczy organ Sejmu“, przechodzimy do kwestyi organizacyi i zakresu działania reprezentacyi powiatowej, jako tego organu, który jest w najbliższej z gminą styczności, który ma ją bezpośrednio nadzorować, a według rozumienia niektórych powinienby ją wspierać i wyręczać w wypełnianiu zadań własnego zakresu działania. Sam obraz organizacyi powiatowej reprezentacyi i jej biura odpowiedzieć powinien na pytanie, czy to jest rzeczą możliwą, aby powiatowy organ autonomiczny (oprócz spraw drogowych i po części majątkowych), zdołał wspierać i zastępować niedołężną i słabą gminę w wykonaniu jej autonomii.

W Galicyi reprezentacya powiatowa składa się z Rady powiatowej, organu obradującego i uchwalającego, któremu władza wykonawcza nie przysługuje (§ 20) i z organu zarządzającego i wykonawczego tj. Wydziału powiatowego (§ 29). Rada powiatowa składa się z 26 członków, jako reprezentantów, wybranych (według brzmienia § 5) z „następujących podług interesów utworzonych grup:

a) większych posiadłości ziemskich;
b) najwyżej opodatkowanych z kategoryi przemysłu i handlu;
c) gmin miejskich;
d) gmin wiejskich;

o ile te grupy znajdują się w powiecie“. Ogólna liczba wybieranych członków Rady powiatowej rozdziela się na pojedyńcze istniejące w powiecie grupy w tym stosunku, w jakim ma się ogólna suma podatków bezpośrednich w powiecie do sumy podatków bezpośrednich opłacanych przez każdą pojedyńczą grupę“ (§ 8). Zatem liczba reprezentantów każdej grupy w łonie rady zależną jest od wysokości podatków

opłacanych przez tę grupę, z tem jednak zastrzeżeniem, że na żadną grupę nie może wypaść więcej niż 12 członków, a jeśli tylko dwie grupy w jakim powiecie istnieją, każda z tych grup wybiera połowę członków rady (§ 8 ustępy końcowe). Są powiaty, w których grupa *b.* tj. z kategoryi większego przemysłu i handlu (właściciele samodzielnie wykonywanego przedsiębiorstwa przemysłowego, lub handlowego od którego przynajmniej 100 złr. bezpośrednich podatków rocznie opłacają), nie jest reprezentowana, albowiem suma podatków na tę grupę wypadająca stosunkowo jest zbyt nizka. Są inne powiaty nader rzadkie, gdzie grupa gmin miejskich wcale żadnego reprezentanta nie wybiera, jak np. krakowski, gdyż w całym powiecie nie ma ani jednej gminy miejskiej, albo wybiera tylko po jednym lub dwu reprezentantach, gdyż w powiecie istnieje zaledwie jedno lub dwa małe miasteczka. Wewnętrzny skład członków reprezentacyi powiatowej bywa zatem różny i zależy od tego, czy wszystkie grupy wybierają i ilu członków wypada na pojedyncze grupy. Ostatecznie jednak różnice w praktyce nie są tak wielkie, albowiem grupy pojedyncze nie wybierają członków tylko ze swego łona i przy wyborach toczy się zwykle walka o pewne osoby, a nie o ich zawodowe zajęcia i zazwyczaj każda grupa wybiera kilku członków z poza swego grona, np. właściciele więksi wybierają reprezentantów inteligencyi, duchowieństwa i naodwrót. W taki sposób w skład rady powiatowej wchodzi kilku właścicieli ziemskich, jeden lub kilku księży (proboszczów miejscowych), kilku przedstawicieli intelligencyi (jakoto: adwokatów, lekarzy, urzędników prywatnych etc.) kilku przemysłowców, mieszczan lub właścicieli mniejszych realności, a resztę członków stanowią włościanie, których liczba bywa zmienną i wynosi prawie połowę członków rady.

Co się tyczy zakresu działania reprezentacyj powiatowych, następujące są najważniejsze postanowienia ustawy:

1) „Zakres działania reprezentacyi powiatowej rozciąga się na wszystkie gminy i obszary dworskie powiatu“ z wyjątkiem miast Lwowa i Krakowa (§ 2).

2) „W ogólności do zakresu działania rady powiatowej należą wszystkie sprawy wewnętrzne, odnoszące się do wspólnych interesów powiatu i jego przynależnych“ (§ 20).

3) „Do Rady powiatowej należy w szczególności zarząd ekonomiczny powiatu“. „Zarząd ten obejmuje wspólny majątek i wspólne potrzeby powiatu i jego zakładów“ (§ 21). „Zakładami powiatowymi są wszelkie wspólne instytucye i urządzenia, które utrzymywane są z funduszów powiatu. Tu należą zakłady dla kultury krajowej, zakłady zdrowia, zaopatrzenia ubogich i inne dodroczynne, niemniej w obrębie ustaw instytucye i urządzenia w celu podniesienia oświaty“ (§ 21 ust. 2).

4) „Ustawy określają zakres działania rady powiatowej w sprawach gmin i obszarów dworskich“ (§ 27).

5) „Rada powiatowa winna udzielić swojego zdania we wszystkich sprawach, w których Rząd lub Sejm, albo Wydział krajowy jej zdania zasiąga. Ma ona prawo[1]) w interesie powiatu przedstawiać wnioski Rządowi, Sejmowi lub Wydziałowi krajowemu“.

Uderzyć każdego musi fakt, że według litery ustawy zakres działania reprezentacyj powiatowych jest dość szczupło wydzielony, jakby z umysłu skąpo i ostrożnie ograniczony. Nie ma ani jednego szerszego lub ogólniejszego określenia, nie ma ani jednego szumnego wyrazu, jakie spotykamy w innych ustawach, nie ma ulubionego gdzieindziej słowa „powszechne dobro“. Widoczny z tych postanowień przebija duch i zamiar prawodawcy, aby uniknąć wszystkiego co może dotyczyć szerszych spraw i ogólniejszych interesów społecznych, najwidoczniej położono nacisk tylko na zarząd ekonomiczny powiatu. Najwyraźniej chciano wszelką działalność i zajęcia zamknąć tylko w sferze interesów lokalnych i w granicach pojedynczego powiatu.

[1]) Według interpretacyi tego § zawartej w orzeczeniu Tryb. admin. z 6 czerwca 1883 L. 1379 Nr. 1790 reprezentacya powiatowa nie ma prawa przedstawiać samoistnych wniosków w sprawach ogólniejszych, albowiem w tych sprawach może tylko wówczas objawić swą opinię, gdy o te była przez Rząd albo Sejm albo Wydział kraj. zapytywana“.

A zatem według ścisłych intencyj prawodawcy do zakresu obrad i czynności reprezentacyj powiatowych właściwie nic miały wcale należeć sprawy dotykające kwestyj ogólno państwowych, ogólno-krajowych, społecznych, religijnych wyższej oświaty etc. Nie „powszechne dobro" miało być przedmiotem zakresu działania reprezentacyj powiatowych, ale to co w niemieckiej literaturze oznaczonem jest jako „lokale *Wohlfahrtspflege innerhalb der beschränkten Gebietsgrenzen*". Czyli innemi słowy do kompetencyi powiatowych władz autonomicznych należą u nas głównie tylko sprawy: zarządu majątkiem powiatu, drogi, nadzoru nad własnym zakresem działania gmin, zarządu powiatowymi zakładami pożyteczności publicznej, niesienie pomocy ludności na polu ekonomicznych interesów i dobroczynność publiczna. Gdy zatem zakres działania powiatowych ciał autonomicznych dosyć skąpo został wydzielony i wyłączono z niego wszelkie sprawy należące do administracyi rządowej, sądownictwa, a na sprawy oświecenia tylko w dziedzine szkolnictwa ludowego i to za pomocą alembika pośredników (delegatów do Rady szkolnej okręgowej wybieranych przez Rady powiatowe) zawarowano pewien minimalny wpływ i dano możność jedynie w kierunku ponoszenia na ten cel ciężarów, przeto okazuje się, że nasze władze autonomiczne, pomimo bardzo rozgłośnej autonomii i wcielenia jej zasad w ustrój kraju, w rzeczywistości mają mniej szeroki zakres działania niż organa samorządu okręgowego w innych krajach nieporównując już do Szwajcaryi, Anglii i Stanów Zjednoczonych, ale mniej szeroki niż Sejmiki powiatowe i *Kreisausschussy* w Prusiech, a nawet mniejszy niż *Conseils généraux* departamentów francuskich, albowiem te ostatnie dyskutowały i uchwalały etat całych wydatków departamentu i przez to wnikały nieraz w różne sprawy rządowej administracyi, a chociaż na inne bezpośredniego wpływu nie wywierały, uchwalając wszystkie wydatki departamentu na potrzeby władz rządowych, (choćby przy okazyi wydatków na budowę i utrzymanie gmachów rządowych w czasach największego absolutyzmu Napoleona III), miały zawsze sposobność brać udział i wglądać, albo obradami

swemi i uchwałami wpływać na stosunki administracyi departamentu. Według zasad i litery ustawy zakres działania powiatowych władz autonomicznych u nas najwięcej podobny jest do organizacyi ziemstwa w Rosyi. Ta jednak zachodzi głównie różnica między obu instytucyami, (oprócz różnicy ogółu urządzeń prawno-politycznych w obu państwach, które z konieczności oddziaływają na funkcyę władz autonomicznych), że ziemstwo nie jest, a Rada powiatowa jest w całem tego słowa znaczeniu wszechstanową reprezentacyą powiatu.

Nie sama jednak litera prawa decyduje o charakterze powołanej tą ustawą do życia instytucyi. Dużo więcej na naturę jej funkcyj wpływa organizacya faktyczna tej instytucyi i reszta stosunków i urządzeń prawno administracyjnych w pewnym kraju. Najlepszym dowodem na to, jak dalece małe różnice w organizacyi przy równych zresztą innych postanowieniach prawa, wpływają na wytworzenie wielkich różnic w charakterze instytucyi, jest fakt, że galicyjskie powiatowe ciała reprezentacyjne w niczem nie są podobne ani co do zakresu działania ani charakterem swych funkcyj do czeskich lub styryjskich, chociaż jedna i ta sama ustawa z bardzo małemi odmianami tak w Galicyi jak i w tamtych prowincyach obowiązuje. Dla wyjaśnienia dodać należy, że ze wszystkich krajów koronnych monarchii austryackiej zaprowadzono Rady powiatowe oprócz Galicyi w Czechach ustawą krajową z 25 lipca 1864, w Styryi ustawą kraj. z 14 czerwca 1866 i w Tyrolu ustawą kraj. z 29 listopada 1868. Wszystkie te ustawy prowincyonalne opierają się na państwowej ustawie gminnej z 1862 r., która w artykule XVII. zawierała postanowienie, że Sejmom krajowym dozwala się tworzyć gminy zbiorowe powiatowe lub okręgowe (*Bezirks- Gau oder Kreisvertretung)* dla pielęgnowania wspólnych interesów. Jako zasadę kierującą przyjęto, że Sejmy krajowe mogą decydować o rozległości terytoryalnej tych autonomicznych związków wyższego rzędu. Kraje koronne: Dolna Austrya, Górna Austrya, Morawa, Śląsk, Karyntya, Dalmacya etc. nie zaprowadziły wcale powiatowych reprezentacyj autonomicznych.

Tyrol uchwalił dotyczącą ustawę, ale rad powiatowych nigdy w życie nie wprowadził, Czechy zaś, Styrya i Galicya, choć trzymały się zupełnie jednej modły prawnej, t. j. ustawy gminnej z r. 1862, dały radom powiatowym odmienną rozciągłość terytoryalną, przez co natura tych ciał reprezentacyjnych stała się zupełnie odmienną. W Czechach i Styryi przyjęto okręgi sądów powiatowych albo urzędów podatkowych jako okrąg terytoryalny Rady powiatowej, w Galicyi zaś terytoryum administracyjnego powiatu. Aby wykazać różnicę jaka stąd powstała, dość zaznaczyć, że w Czechach pomimo mniejszej od Galicyi rozległości całego kraju i mniejszej ludności jest 272 Rad powiatowych; w Galicyi, pomimo większej przestrzeni kraju i większej liczby mieszkańców jest ich tylko 74. Dla tej różnicy organizacyi, na którą niedosyć zwracają uwagę ci, co tylko według litery definicyi prawnej oceniają pewne instytucye, przy najzupełniej zresztą podobnym ustroju i składzie tak galicyjskich jak czeskich i styryjskich Rad powiatowych, de facto w praktyce olbrzymia istnieje między nimi różnica, choć ta sama litera prawa powołała je do życia i ta sama zasada prawa dotychczas wszystkich obowiązuje. Rada powiatowa w Czechach jest maleńkim związkiem zajętym wyłącznie drobiazgiem spraw lokalnych, na który nikt uwagi nie zwraca, w Galicyi odgrywa ona rolę miejscowego sejmiku. Gdyby zaś było przyszło do tego, — na co zresztą ustawa państwowa z r. 1862 najzupełniej zezwalała, — aby reprezentacye autonomiczne utrzymać w granicach dawnych obwodów *(Kreise)*, których było tylko kilkanaście w całym kraju, natenczas znaczenie Rady powiatowej byłoby jeszcze o wiele większe niż dzisiaj. Reprezentacya obwodowa tworzyła by już niezawodnie rodzaj sejmu, oddziaływałaby ciągle na tok spraw krajowych, wkraczała niejednokrotnie w atrybucye Sejmu krajowego. Radę powiatową, jeśli jest reprezentacyą szerszego okręgu, nużą i mało zajmują drobne interesa lokalne Niechętnie dyskutuje nad drobnemi sprawami jakiejś małej dróżki, nad szczegółami pojedynczych pozycyj budżetu, nad załatwieniem drobiazgów w interesach lokalnych, a jeżeli pojedynczy jej członkowie

lub przewodniczący takie drobne przedmioty w dyskusyi podnoszą, ogół rady mało się tem interesuje, najczęściej gotów przyjmować postawione wnioski en bloc lub przekazywać je swemu biuru do załatwienia. Liczna reprezentacya szerszego okręgu przechodzi zawsze najchętniej tylko do dyskusyi w kwestyach ogólniejszych, do zamanifestowania różnych prądów i zapatrywań w dziedzinie publicznego życia. Dlatego w Galicyi w łonie rad powiatowych odzywało się echo publicznego życia, na obrady ich i uchwały oddziaływały donioślejsze sprawy krajowe, opinia publiczna, czynnościami ich zajmowało się zawsze dziennikarstwo, które o radach powiatowych w Czechach lub Styryi najzupełniej milczy, przy wyborach zaś powiatowych odgrywała rolę zwykle dość namiętna polityczna walka. Słowem ciała autonomiczne stały się w Galicyi widownią publicznego i politycznego życia, odzwierciadlały w granicach powiatu ogólniejsze dążenia, a same z drugiej strony na bieg spraw krajowych oddziaływały.

Wprawdzie to wszystko nie jest bardzo zgodnem z duchem a nawet z literą ustawy o reprezentacyi powiatowej, ale bynajmniej nielegalnem nie jest z następujących powodów: 1° chociaż definicya §§ 20 i 21 stara się skąpo wydzielić zakres działania i zamknąć tylko w sferze autonomii powiatowej interesów ekonomicznych i tylko w ramach granic powiatu, jednakowoż pojęcie interesów ekonomicznych jest tak szerokie i elastyczne, że przy interpretowaniu benigne wszystko się da pod nie podciągnąć; kiedy dyskusya lub uchwały rad powiatowych objawiają się w sprawach najogólniejszych krajowych, zawsze można powiedzieć, że te sprawy mogą dotyczyć lub oddziałać na interesa ekonomiczne powiatu; 2° chociaż według § 28 powiatowej reprezentacyi autonomicznej nie wolno przedstawiać Rządowi i Sejmowi innych wniosków prócz ściśle o sprawach interesów powiatu, jednakowoż według postanowień konstytucyi każdemu obywatelowi państwa dozwolonem jest wnosić wszelkie petycye w jakimkolwiek przedmiocie do rządu, sejmu, parlamentu etc. a prawo to odnosi się zarówno do osób moralnych jak

i fizycznych. A zatem reprezentacyom powiatowym nie wolno wprawdzie wniosków stawiać, ale petycye we wszelkich kierunkach publicznego życia wnosić mogą. To zaś samo przez się zawiera w sobie możność obrad, dyskusyi i uchwał w przedmiocie danej petycyi. Stąd widzimy znowu to zjawisko, które już kilkakrotnie pierwej przyszło nam skonstatować, że na ustrój wewnętrzny i charakter działalności pewnej instytucyi wpływa nie tyle jedna i ta sama ustawa, która tę instytucyę powołała do życia, ile raczej ogół urządzeń i stosunek wzajemnego oddziaływania między innemi instytucyami prawa publicznego, tudzież zasady rządzenia, kierujące w pewnem państwie.

Z tego, co przedstawionem było powyżej wynika konsekwentnie, że większa siła autonomicznego ciała powiatowego, jego większa zdolność podatkowa wskutek obszerniejszej rozległości terytoryum i większe polityczne znaczenie w kraju, nie wpływają bynajmniej na większą jego zdolność zajmowania się drobnemi sprawami lokalnemi, a zwłaszcza w niesieniu pomocy i wyręczaniu gminy w pełnieniu obowiązków własnego zakresu działania. Owszem zdolność ta w odwrotnym się objawia stosunku. Im organ autonomiczny powiatowy jest większy, silniejszy, im więcej wybitną rolę odgrywa w krajowych sprawach publicznych, tem mniej łatwo mu wnikać w drobne sprawy miejscowe, tem odleglejsze jest jego biuro wykonawcze od każdego lokalnego urzędu, tem większe ma trudności, nieodłączne od podmiotowego usposobienia jego członków i od natury ludzkiej w ogólności, aby za pomocą kollegialnych posiedzeń i uchwał rządzić, wspierać i kierować drobnymi i to w stosunku do rozległości powiatu tem liczniejszymi organizmami lokalnymi. Przeciwnie w miarę większego okręgu i wyższego znaczenia organu powiatowego, czynność jego w tym kierunku z konieczności skłania się do ogólniejszych norm, do pewnego szablonu biurowego i pozbawioną jest cech wielorakiej i różnorodnej działalności, zawisłej od każdorazowych warunków miejscowych, która powinna być cechą funkcyj samorządu lokalnego. Musi dążyć do ujednostajnienia form, co jest zawsze cechą

biurokratyzmu i centralizmu, (a więc rzeczy autonomii wprost przeciwnych), choć ujednostajnione i szematycznie stosowane formy czy środki nie nadadzą się do wszystkich najróżnorodniejszych wypadków i drobnych potrzeb nie zaspokoją. A jeśli ten organ spostrzeże się i będzie miał świadomość, że ujednostajnione formy i środki, tudzież zarządzenia nawet w najlepszej intencyi podjęte, ale z odleglejszego biura przeprowadzone, nie odpowiadają wszystkim warunkom miejscowym i potrzebom, jeśli będzie patrzał na strony ujemne i usterki własnej działalności, a mimo to nie będzie starał się, bo nie będzie mógł im zapobiedz, musi przyjść do przekonania, że temu nie poradzi, nie starczą na to jego siły i sposoby działania, aż wreszcie powie sobie: *minima non curat praetor*, gdyż inaczej być nie może.

Nie chcemy bynajmniej przez to powiedzieć, że małe okręgi dla reprezentacyj powiatowych są lepsze od większych, że źle zrobiono w Galicyi, iż powiaty autonomiczne równe są powiatom administracyjnym czyli Starostwom, lecz z tego wynika niezbicie ta zasada, że dobrze załatwiać wszystkie drobne sprawy lokalne może tylko ten organ, który jest zamknięty w pewnych ciasnych granicach, t. j. jak daleko sięga znajomość dokładna i bezpośrednie interesowanie się lokalnemi sprawami. Z tego wynika dalej, że jeśli te sprawy mają być załatwiane na zasadach samorządu t. j. samodzielnie przez miejscową ludność za pośrednictwem jej wybrańców, natenczas żaden wyższy organ, choćby także autonomiczny, organu lokalnego nie jest w stanie zastąpić. W dziedzinie administracyi rządowej musi panować zasada: jeden rozkaz i jedno wykonanie od góry do dołu z całą precyzyą stosownie do obowiązujących przepisów (biurokracya), w dziedzinie samorządu zaś odwrotnie powinna być zasada: tyle sposobów wykonania, ile miejscowych potrzeb i warunków i dlatego o sposobie wykonania decydują tylko miejscowe czynniki (autonomia).

Fałszywą zatem i wprost przeciwną zasadom autonomicznym jest chęć zastępowania organów autonomicznych niższych, przez organ autonomiczny wyższy. Kontrola wyższego

organu nad niższym (ale tylko w pewnych sprawach), rozstrzyganie o jego orzeczeniach, ale tylko w razie rekursu strony, nie narusza bynajmniej zasad autonomii. To są rzeczy naturalne, które wynikają z potrzeb budowy państwowego organizmu i nie zmniejszają bynajmniej autonomii lokalnego organu, jak nie uwłacza niezawisłości sądów i wyroków sądowych pewna kontrola sądu wyższego i rozstrzygnięcia wyższej instancyi. Ale to jest zupełnie co innego, niż dążenie do mięszania się, wspierania i zastępowania organu lokalnego we wszystkich jego zadaniach autonomicznego zakresu działania przez autonomiczny organ wyższy. Paraleli zatem stawiać między władzami rządowemi a autonomicznemi co do dwóch odrębnych zakresów działania gminy absolutnie nie można. W poruczonym zakresie gmina ma obowiązek wykonać każde polecenie rządu, rząd ma prawo wydawać rozporządzenia, ma prawo polecić załatwienie spraw poruczonych „na swój koszt własnym organom“. We własnym zakresie działania nikt tego prawa nie ma, albowiem to jest właśnie sfera, w której gmina tylko *nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann* i obejmuje to działanie, które tylko *durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.* A zatem dążenia, które pewne bardzo gorliwe Wydziały powiatowe wobec nieudolnej gminy w praktyce okazują, aby ją wspierać i wyręczać w pełnieniu służby publicznej, tudzież zasadnicze dążenia t. zw. autonomistów, aby wzmocnić jeszcze środki egzekutywy Wydziałów pow. w tym celu, są wprost nie autonomiczne, zupełnie niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy i podkopują podwaliny autonomii gminnej. Uposażanie wyższych reprezentacyj autonomicznych w silniejsze środki egzekutywy nie prowadzi przeto do celu, albowiem 1° popierałoby rzecz w zasadzie fałszywą, przeciwną podstawom autonomii, 2° w praktyce nie dałoby się urzeczywistnieć.

Dozwolona ustawą kontrola władz autonomicznych nad majątkiem gminy nie jest uszczupleniem autonomii gminnej, jeśli ta kontrola odnosi się do ratowania majątku gminnego lub udzielania wskazówek co do lepszego sposobu zarządzania

nim. Jeżeli jednak Wydział powiatowy pod pozorem interesów majątkowych gminy mięsza się we wszystkie wewnętrzne sprawy życia gminnego, natenczas jest to już wciskanie się w autonomię gminną. Postanowienia ustaw są zawsze elastyczne, zatem wykonanie ustaw w danych stosunkach i położeniu, przy codziennej ich interpretacyi w tysiącznych sprawach bieżących więcej znaczy, niż sama litera prawa. Każdy uznać musi, że działanie Wydziałów powiatowych w sprawach majątku gmin, a zwłaszcza naciąganie pozorów spraw majątkowych, aby mięszać się we wszystkie inne, niezupełnie odpowiada zasadom autonomii gminnej, że jest fałszywe, albowiem przeciwne podstawom autonomii, do których należy przedewszystkiem wolny zarząd własnego majątku, — ale ostatecznie nikt tego za złe Wydz. powiatowym w praktyce życia nie bierze, ponieważ daleko idąca ingerencya Wydziałów podyktowana jest interesem publicznym ochrony gminnego majątku. W sprawach drogowych Wydziały powiatowe zcentralizowały tak samo do pewnego stopnia zarząd drogowy całego powiatu, a zatem i dróg gminnych, w swem ręku. Było to niezawodnie ścieśnieniem autonomii, ale i tego także nikt im za złe nie weźmie, bo na tem interes publiczny tylko zyskał i drogi są lepsze. Mógłby zatem ktoś pójść o jeden krok jeszcze dalej i gotówby poświęcić piękne zasady autonomii gminnej, byleby osiągnąć praktyczne i pożyteczne rezultaty, mógłby uzbroić reprezentacye powiatowe w środki silniejszej egzekutywy, na kształt rządowej, uczynić gminy jeszcze więcej od Wydziałów powiatowych zawisłemi, byleby zadania policyi miejscowej i własne obowiązki gminy lepiej były wykonane. Otóż to jest niemożliwe do urzeczywistnienia w praktyce. Przeszkadza temu natura organizacyi kolegialnych ciał reprezentacyjnych, które do pełnienia zadań służby wykonawczej nie nadają się zupełnie. I w tym względzie sprawdza się francuska zasada: *Si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.*

Udzielanie atrybucyj egzekutywy ciałom kolegialnym sprzeciwia się kardynalnym zasadom prawa administracyjnego.

Rady powiatowe i ich Wydziały są ciałem zbiorowem, z natury swej do pełnienia funkcyj administracyjnych nie przydatnem, pozbawionem możności używania i stosowania środków egzekutywy. Działanie ciała zbiorowego zamyka się tylko w granicach 1⁰ dyskusyi nad pewnym przedmiotem administracyi; 2⁰ wydania w tym przedmiocie pewnej opinii, czy dyrektywy, albo powzięcia uchwały, jak przedmiot ten ma być wykonany; wreszcie 3⁰ wyrażenia swej krytyki, że pewna sprawa źle była wykonana, z mocą decyzyi, albo wstrzymania dalszego wykonania, albo postanowienia czegoś innego na to miejsce; odmówienia środków pieniężnych na wykonanie, albo tylko krytyki zewnętrznej wobec opinii publicznej i stron interesowanych bez dalszego wpływu na samo załatwienie sprawy. Kiedy jeden działa, jest zawsze prędzej, łatwiej i lepiej, niż kiedy zbiorowo wszyscy mają tę samą rzecz z nim wykonywać. Egzekutywa jest atrybucyą tylko jednoosobowego urzędowania. Urzędowanie jednoosobowe nie znaczy bynajmniej, że w pewnym urzędzie ma być jedna osoba, owszem może być ich więcej, ale nawet największa liczba urzędników pewnego biura nie odbiera mu cechy jednoosobowego organu, jeśli cała władza zwierzchnicza tego urzędu niepodzielnie skupia się w jednem ręku.

Zastanawiając się nad naturą naszych powiatowych ciał autonomicznych łatwo można dojść do przekonania, że one posiadają więcej cechy korporacyi, ciała reprezentującego powiat i interesa różnych warstw ludności, niż cechy władzy i urzędu. To, że one mają stałych funkcyonaryuszy biurowych, urzędników konceptowych, manipulacyjnych, kasowych i technicznych, cechy urzędu zarządzającego powiatem im nie nada, bo personal urzędników mają i inne korporacye, (instytucye finansowe, koleje etc.), ale Rady powiatowe nie mają egzekutywy, która jest jedynem kryteryum urzędu administracyjnego. Rady powiatowe są zatem tak, jak małe parlamenty czy sejmy, raczej do reprezentacyi interesów ludności i deliberacyi nad nimi, niż do administracyi stworzone.

Zadaniem najwłaściwszem ciała zbiorowego, mającego reprezentować w pewnym okręgu interesa ludności (ekono-

miczne, kultury krajowej i humanitarne, gdyż taki zakres przedewszystkiem wyznaczono w § 21 organom autonomii powiatowej) jest: zastanawianie się nad potrzebami powiatu, badanie stron ujemnych w danych stosunkach, wskazywanie braków w administracyi, dociekanie przyczyn złego stanu, obradowanie nad sposobami i środkami zaradzenia, udzielanie wskazówek lub wyrażanie dezyderatów. To wszystko może lepiej odczuwać i potrzeby ludności dokładniej rozumieć reprezentacya powiatowa, zapatrująca się wielostronniej i z różnego punktu widzenia na rzeczy, niż fachowy organ egzekutywy, który tylko do d z i a ł a n i a przywykł, a w działaniu swem trzyma się jak najwięcej utartych, bo najłatwiejszych dla niego norm postępowania i w tem przyzwyczajeniu do jednostajności, do automatycznych funkcyj, według pewnej rutyny czy szablonu, nabiera pewnego znieczulenia na różnorodność potrzeb życiowych, ogląda się więcej na przepis i formę, niż na indywidualne potrzeby i merytoryczną wartość sprawy lub skutki swego działania. Naodwrót zaś reprezentacya powiatowa sama bezpośrednio w dziedzinie administracyi działać nie może, albowiem: 1⁰ jako ciało zbiorowe z przyczyn wyżej wykazanych jest zbyt ciężkie do tego, i nieudolne, 2⁰ jest jako ciało złożona tylko z reprezentatów interesów, a zatem ludzi niefachowych w rzeczach administracyi, dyletantów, do sprawowania czynności administracyjnych niezdolne, zamało rutynowane i nieumiejętne. Reprezentanci interesów ludności mogą łatwiej wyrażać swe życzenia, krytykować, radzić nad polepszeniem stosunków, niż działać, albowiem mają za mało biegłości w działaniu, za mało mają czasu, aby się działaniu oddać, bo na przeszkodzie temu stają zawodowe każdego z nich zajęcia. Z chwilą zaś, gdyby swe wszelkie zawodowe zatrudnienia poświęcili na to tylko, aby się służbie publicznej w pewnym kierunku oddać, przestaliby być reprezentantami interesów, ale stali się specyalnymi organami, a oddając się zawodowo tylko służbie publicznej w jednym i tym samym kierunku nabraliby już przez to samo charakter fachowych funkcyonaryuszy.

Te same uwagi, które dotyczą najobszerniejszego ciała reprezentacyi powiatowej tj. Rady powiatowej, odnoszą się także i do Wydziału powiatowego. Wydział Rady powiatowej jest niczem innem, tylko nieustającą komisyą tejże Rady, wybraną z jej łona na to, aby w ciaśniejszem i tem kompetentniejszem kole bliżej rzeczy rozpoznawać, przygotowywać materyały do uchwał Rady, pewne kwestye, nie na podstawie ogólnej dyskusyi tylko, lecz na zasadzie referatów opracowywać, ale ostatecznie także — nie działać. Działać mógłby prezes (lub jego zastępca) na czele swego biura, gdyby ono było uposażone we fachowe siły urzędowe, zupełnie od prezesa zawisłe, nad któremi miałby on całą i z nikim ani z Wydziału ani z Rady niepodzielną władzę. Gdyby prezes reprezentował Radę i Wydział na zewnątrz, gdyby ustawa oddawała mu wykonanie uchwał Rady i Wydziału, tudzież wszelką władzę dyscyplinarną nad urzędnikami powiatu, natenczas niezawodnie w osobie prezesa utworzony byłby organ, który koncentrowałby funkcye wykonawczą zarządu powiatem, mógłby posiadać wszelkie atrybucye egzekutywy i zdolny byłby z nich robić użytek. Ale obowiązujące prawo bynajmniej nie postanowia, że prezes czy biuro powiatowe pod odpowiedzialnością prezesa wszystkiem ma rządzić w powiecie. Ustawa bynajmniej tego nie miała na celu, aby w osobie prezesa Rady utworzyć nową władzę administracyjną dla powiatowych spraw autonomicznych i nie oddaje prezesowi innej władzy, jak „przewodniczenia“ obradom Rady i Wydziału i „kierowania ich czynnościami“. Organem, który w powiatowem ciele autonomicznem posiada całą władzę wykonawczą, jest ciało zbiorowe, złożone oprócz prezesa z 6 członków i tyluż zastępców — Wydział powiatowy. Według brzmienia ustawy tylko on „jest w sprawach powiatu organem zarządzającym i wykonawczym“ (§ 29) „on kieruje i zawiaduje zakładami powiatowymi“ (§ 30 ust. I) układa corocznie budżety (preliminarze) i rachunki (§ 30 ust. II); „przygotowuje przedmioty do obrad Rady i wprowadza w wykonanie uchwały Rady“ (§ 31); „reprezentuje Radę na zewnątrz i we wszystkich sprawach prawnych; pośre

dniczy w jej korespondencyach“ (§ 32). A wreszcie § 30 stanowi: „Wydziałowi powiatowemu podlegają urzędnicy i słudzy jemu przydzieleni“. Wydział wykonywa nad nimi władzę dyscyplinarną w miarę przyznanego sobie upoważnienia (26) [1]. Z tego wynika, że cała władza zwierzchnicza zarządzająca i wykonawcza w zakresie powiatowej autonomii skupia się zawsze w ręku Wydziału, prócz władzy dyscyplinarnej nad urzędnikami, która może być sprawowana albo przez Radę, albo przez Wydział, jednakowoż nigdy przez prezesa. Użyty w § 26 zwrot: „Rada stanowi o warunkach i o sposobie ich mianowania i dyscyplinarnem postępowaniu z nimi“, bynajmniej nie oznacza, że Rada może według własnego uznania przelać te prawa na prezesa, tj. żeby on mianował i sprawował dyscyplinarną władzę nad urzędnikami, albowiem temu sprzeciwia się cały duch ustawy a w szczególności postanowienie § 33, które tak należy rozumieć, że w wypadkach kiedy Rada powiatowa dla siebie tych atrybucyj władzy nie zastrzeże, m że je przenieść tylko na Wydział powiatowy.

Skoro cała władza wykonawcza skupia się nie w ręku prezesa, lub jego biura, lecz w rękach kolegialnego Wydziału, przeto samo przez się rozumie się, że Wydział tę tylko wykonawczą działalność administracyjną snadno sprawować może, która da się załatwiać w pewnych odstępach czasu — tj. na peryodycznych posiedzeniach Do tego należą przedewszystkiem czynności jednogatunkowe i ciągle, jak np. budowa zakładów publicznego dobra i kierowanie nimi, budowa i utrzymanie dróg. Przy tych sprawach wystarczy co dwa lub kilka tygodni powziąść pewną decyzyę, dać wskazówkę, wysłuchać sprawozdania rachunkowego odnośnego referenta. Resztę bieżących czynności może doskonale według

---

[1]) Wydział powiatowy nie ma sam władzy mianowania lub oddalania urzędników, ani władzy dyscyplinarnej nad nimi, tylko o tyle, o ile Rada powiatowa w pewnej mierze atrybucye tej władzy mu przyzna. § 27 bowiem stanowi: „Rada powiatowa uchwala liczbę, płace i zaopatrzenie urzędników i sług; stanowi o warunkach i o sposobie ich mianowania i dyscyplinarnem postępowaniu z nimi, niemniej uchwala zarysy instrukcyi służbowej dla tych urzędników i sług“.

wskazówek Wydziału prowadzić podwładny mu organ biurowy czy techniczny, bo one są jednostajne, nie zmieniają się z dnia na dzień i wystarczy tylko pewien nadzór, który bądź to sam prezes bądź też komisya kontrolująca w imieniu Wydziału sprawować może. Dlatego widzimy, że zarząd zakładów powiatowych, n. p. powiatowych kas oszczędności, budowa i utrzymanie dróg, tak łatwo dadzą się wykonać za pomocą administracyi Wydziałów powiatowych i tak dobrze w ogólności w kraju są wykonywane. Sprawy nadzoru nad majątkiem gminnym już są o wiele trudniejsze z powodu odległości gmin i ich wielkiej liczby w jednym powiecie, ale jeżeli stosunki do tego doszły, jak w Galicyi, że kosztem autonomii gminnej przeniesiono zarząd majątku gminy na centralne biuro powiatu, natenczas i te czynności z pewnym utrudzeniem dla obu stron, ale ostatecznie w Wydziale pow. załatwione być mogą. Lustracye majątku na miejscu, kontrolowanie i zatwierdzanie budżetów, zatwierdzanie kontraktów kupna, sprzedaży, dzierżawy etc., należą do czynności, które się tylko peryodycznie przeprowadza, można je na pewien czas naprzód przysposobić, aby były gotowe do załatwienia na peryodycznej sesyi.

Inaczej się jednak rzecz ma z czynnościami ciągle zmiennemi, wszechstronnie różnorodnemi, często bardzo pilnemi, a do takich należy przecież przeważna część wszystkich spraw administracyi lokalnej i policyi miejscowej własnego zakresu działania gminy. Tych spraw absolutnie nie jest w stanie Wydział powiatowy załatwiać, choćby był uposażony w najdalej idące środki egzekutywy, dla tego właśnie, ponieważ jest jako kolegialne ciało zbyt ciężkiem, nieudolnem i odbywa swe posiedzenia tylko peryodycznie. Jeśli strona prywatna czuje się dotknięta pewnem zarządzeniem, czy orzeczeniem gminy, w dziedzinie policyi sanitarnej, budowniczej, czeladzi, ochrony własności etc., lub narażona jest na stratę, gdyż wójt w tym względzie nic nie chce zrobić, natenczas musi uciec się do władzy wyższej o pomoc, lub wnosi rekurs, którego celem jest wywołać inne zarządzenie. Gdyby strona udawała się do władzy administracyjnej rządowej,

t. j. do Starostwa, które urzęduje ciągle, codzień, przedpołudniem i popołudniu, które ma wszelkie środki i organa fachowe, aby rzecz dokładnie zbadać i umiejętnie rozstrzygnąć, które ani brakiem czasu, ani żadną przeszkodą wymówić się nie może, natenczas strona ta otrzymaćby mogła żądaną pomoc lub rezolucyę wkrótce, a jeśli rzecz pilna, nawet na poczekaniu, jak się to ciągle zdarza. Ale ustawa (czy też „autonomiczna“ jej interpretacya) przepisuje, że we wszystkich sprawach własnego zakresu działania gminy w wyższej instancyi rozstrzygać może tylko władza — autonomiczna. Zatem od zarządzenia wójta idzie rekurs do Rady gminnej, od orzeczenia Rady gminnej do Wydziału pow. (§ 101 ust. gm.) Zażalenie zaś, że wójt nic nie robi, może być wniesione zarówno do Rady gminnej, jak do Wydziału powiatowego, który według pojęcia autonomistów jest zawsze w sprawach własnego zakresu działania kompetentną „przełożoną władzą nad gminą“. Pomijamy kwestye załatwienia rekursów, zażaleń czy podań przez Radę gminną [1]), albowiem w tej chwili chodzi nam tylko o to, czy powiatowa władza autonomiczna w przeważnej liczbie spraw administracyi i policyi miejscowej może przynosić gminie tak skuteczną pomoc i wyręczenie, jak Starostwo w poruczonym zakresie działania. Otóż kiedy strona z rekursem, zażaleniem lub podaniem odnosi się do Wydziału powiatowego, absolutnie tam takiej pomocy znaleść nie może, jakąby mogła znaleść w Starostwie. Ani żadna niechęć osobista, ani brak gorliwości nie stoi na przeszkodzie, ale po prostu różnica organizmu dwóch władz, z których jedna jest administracyjną, a druga tylko reprezentacyjną i na największe wysilenia zdobywać się musi, aby narzucone jej i przeciwne jej naturze zadania módz jako tako wykonać.

Strona wnosi rekurs lub podanie do Wydziału, tymczasem Wydziału nie ma, bo termin posiedzenia przypada

[1]) Słusznie Kasparek utrzymuje, że postanowienie ustawy, które przepisuje wnoszenie rekursów od zarządzeń wójta do Rady gminnej (§ 37), jest jedno z najgorszych z całej ustawy i zupełnie nie nadaje się do naszych stosunków.

dopiero za kilka tygodni. Nadszedł termin, to jeszcze bynajmniej nie znaczy, że sprawa zostanie załatwioną. Pomimo terminu posiedzenie mogło nie przyjść do skutku z braku kompletu i wielu innych przyczyn. Przyszło posiedzenie do skutku, sprawa mogła spaść z porządku dziennego wobec innych ważniejszych, wobec jakiejś walki w łonie Wydziału, wobec jakiejś przewlekłej dyskusyi nad lada drobiazgiem, jak się to tak często zdarza. Jeśli przyszła wreszcie sprawa na porządek dyskusyi, to częstokroć okazuje się, że nie można jej odrazu załatwić, że trzeba albo naprzód rzecz uzupełnić, albo rozpatrzeć się, poinformować o stosunkach, zbadać komisyjnie czy to przez członków Wydziału, czy delegata, czy przez urzędników na miejscu. Nadto zdarza się często, że Wydział czuje się w pierwszej chwili nie dość fachowo kompetentny, aby o stronie prawno-administracyjnej decydować, poleca jednemu ze swych członków, aby na przyszłe posiedzenie zbadał dokładnie stronę prawną i przygotował referat czy wnioski do uchwały. Jeśli referent do najbliższej sesyi sprawy nie przygotuje z powodu jakiejś przeszkody, braku czasu lub braku chęci, nie ma na to żadnej rady. Dla urzędnika fachowego nie ma przeszkody. Póki żyje i urzęduje, musi rzecz na termin załatwić, musi starać się załatwić ją jak umie najlepiej, jest za to odpowiedzialnym i gdyby robił inaczej, wkrótce usuniętoby go z urzędu. Ale dla członka Wydziału lub delegata powiatowego, w ogóle dla wybranego reprezentanta samorządu, zupełnie takich rygorów nie ma. Dla niego istnieje t y s i ą c i j e d n a przeszkód, dla których sprawy poleconej sobie przez Wydział może nie załatwić. Może się tłumaczyć nieobecnością (— wszak mu wolno wyjechać gdzie i kiedy mu się podoba?), — chorobą (— wszak żaden fizyk rządowy go nie kontroluje?), — wypadkami w rodzinie lub niezliczonemi trudnościami zajęcia prywatnego, — (wszak nikt nie ma prawa w to wglądać?). Może dalej tłumaczyć się brakiem umiejętności i zdolności do opracowania referatu, może oświadczyć, że przy bliższem rozpatrzeniu nie czuje się na siłach, aby o rzeczy rozstrzygać, może wreszcie jak najgorzej sprawę

załatwić, lub wcale jej nie załatwić po prostu z opieszałości i podać dla pozoru jakąkolwiek bądź przyczynę, a nikt ani słowa nie będzie miał prawa mu powiedzieć, lub cokolwiek bądź zrobić. Wszak członek Wydziału i Rady jest odpowiedzialny tylko przed — wyborcami. Któż go może nakłonić, żeby referat porządnie opracował? któż mu może wyrzuty robić, że jakiejś sprawy nie przeprowadził? kto? – wyborcy?!... Wyborcy się o takie rzeczy nie pytają ani tem nie interesują, nikt się na wyborców przy załatwianiu bieżących spraw nie ogląda, nikt nie będzie pisał referatu dlatego, aby przy następnych wyborach, za lat kilka, nie upaść. Przy wyborach powiatowych decydują inne względy — po większej części popularności. Na popularność wpływa więcej jedno słowo, jeden pozór stanowiska lub zewnętrznej manifestacyi, niż wieloletnia żmudna praca. Można dla powiatu nic nie robić, a zawsze być pewnym wyboru, - można dla niego jak najwięcej działać, a nie być ponownie wybranym lub z największą trudnością przy wyborze — przeforsowanym.

To samo odnosi się do kwalifikacyj osobistych, aby być wybranym. Ustawa w § 10 ordynacyi wyborczej powiatowej nie żąda żadnych specyalnych kwalifikacyj do piastowania autonomicznej powiatowej godności. Wystarczy na to być mężczyzną, poddanym austryackim, mieć ukończony 24 rok życia, używać własnowolności, mieć prawo wyborcze w jakiejkolwiek gminie powiatu, albo przynajmniej od roku opłacać jakikolwiek bezpośredni podatek w powiecie Bardzo słusznie ustawa nie czyni obostrzeń, ani nie wymaga żadnych kwalifikacyj, bo kiedy chodzi o instytucyę samorządu społecznego, o reprezentacyę interesów, życzeń i bezpośrednią styczność z potrzebami ludności, koniecznie należy jak najszerszym warstwom ludności dać przystęp do tej instytucyi. Ale jeżeli ten organ, który reprezentuje interesa, potrzeby i żywą publiczną kontrolę ludności, ma sam spełniać czynności wykonawcze na mocy własnego mandatu i o własnych siłach, natenczas brak kwalifikacyi, choć nie przeszkadza mu do obrad i reprezentacyi, staje się kulą u nóg w jego ruchach podczas

działania. Dzisiaj od pisarza gminnego żąda się kwalifikacyi, żąda się złożenia egzaminu, przy którym on ma się wykazać znajomością ustaw i biegłością rytyny administracyjnej. Od członków organu „przełożonego“ nad pisarzem i nad gminą nie żąda się żadnej kwalifikacyi, nawet nie żąda się umiejętności czytania i pisania, a jednak członkowie ci mają kierować i pisarzem i gminą, a jeśliby urząd gminny okazał się nieudolny, wyręczać go i wspomagać. Zapewne, że wśród członków reprezentacyi powiatowej zdarzają się ludzie z ogólnem wykształceniem, bądź to naukowem, bądź to zawodowo gospodarskiem, technicznem, lekarskiem, nawet prawniczem, ale po największej części ci sami ludzie, nawet wysoko wykształceni, są w sprawach administracyi zupełnie nieświadomi rzeczy, a przy największej gorliwości tylko dyletantami. Dlatego gdyby nawet członkowie reprezentacyi powiatowej skądinąd mogli i byli w stanie gminie tak dopomagać i wyręczać ją we własnym zakresie działania, jak to czynią organa rządowe w poruczonym zakresie, pomoc ich nie byłaby ani skuteczna, ani odpowiednia z braku znajomości ustaw, braku rutyny administracyjnej i doświadczenia w urzędowaniu. Z rokiem każdym mnożą się ustawy i przepisy administracyjne, a im wyższy poziom kultury i więcej rozwinięte wielostronnie stosunki, tem przepisy te są więcej skomplikowane. Nikt nie może zasłonić się nieznajomością ustaw ani przepisów, póki w jakiejś materyi działa jako strona prywatna. Jeżeli zaś ktoś działa w interesie publicznym wbrew ustawom lub z pominięciem przepisów, należy rozróżnić, czy jest urzędnikiem publicznym, bo w takim razie obowiązany jest do znajomości i ustaw i odpowiedzialnym za to, aby je wykonywał, — czyli też jest tylko organem reprezentacyjnym, gdyż w takim razie nie ma obowiązku znać ustawy i faktycznie nie jest za to odpowiedzialnym.

Do rozstrzygania jednak rekursów, do dawania wskazówek Zwierzchnościom gminnym w wątpliwych wypadkach, do poprawiania zarządzeń i czynności wójtów i pisarzy potrzeba znajomości ustaw i przepisów adm., gdyż inaczej „przełożona“ władza nie mogłaby lepiej działać od władzy podwładnej.

Wszystkie powyżej przytoczone momenta składają się na nieudolność do czynnego działania powiatowej reprezentacyi autonomicznej i jej kolegialnego wydziału, obdarzonego według ustawy całą „władzą wykonawczą", do której jednak w rzeczywistości mało kto i nader rzadko ucieka się o pomoc w sprawach własnego zakresu działania gminy, — oprócz spraw majątku gminnego i dróg, -- a jeszcze rzadziej z tej pomocy może korzystać. Dlatego też widzimy, że stosunkowo nadzwyczaj mała liczba podań i rekursów w autonomicznych sprawach gminnych wpływa od stron prywatnych do Wydziału powiatowego. Największa liczba aktów z dziedziny policyi miejscowej i własnego zakresu działania gminy przychodzi tam zawsze jeszcze od władz rządowych, które nie chcą już dziś pokazywać zazdrości lub dążyć do uszczuplania autonomii i wolą sobie zmniejszyć liczbę Exhibitów, a zatem akta tego rodzaju powiatowym reprezentacyom autonomicznym uprzejmie ustępują do „kompetentnego" załatwienia.

Te same trudności, które nasuwają się Wydz. powiatowemu, gdy strona wnosi podanie lub rekurs, zachodzą wtedy, jeśli Wydział z własnej inicyatywy lub na podstawie odstąpionych przez Starostwo aktów zamierza wobec gminy działać, t. j. występować ze sfery deliberacyi i uchwał, a wchodzić w dziedzinę czynności wykonawczych. Najlepszym dowodem, jak powiatowe ciała autonomiczne nie mogą działać na równi z władzami administracyjnemi, jest przykład, który nam przedstawiają koleje i historya specyalnej pomocniczej instytucyi w powiatowej autonomii, tj. t. zw. „delegatów powiatowych". Delegaci powiatowi są to członkowie Wydziału i Rady, a gdy ich liczba nie starczy, mężowie zaufania wybrani przez Wydział z poza łona reprezentacyi powiatowej, do spełnienia autonomicznych funkcyj na miejscu. Zazwyczaj dzielono między nich cały powiat na okręgi delegackie i oddano im po kilka lub kilkanaście gmin do nadzorowania. Ci delegaci mieli być przeto łącznikiem między gminami a reprezentacyą powiatową w sprawach autonomii gmin i powiatu, tudzież miejscowymi organami wykonawczymi uchwał i prac Wydziału.

Zaraz po zaprowadzeniu autonomii powiatowej w bardzo wielu powiatach, gdzie tylko objawiła się wielka gorliwość do pełnienia publicznej służby, zaprowadzono mniejszą lub większą liczbę okręgów delegackich. Przywiązywano wielkie podówczas nadzieje do organizacyi nowych władz autonomicznych; potworzono okręgi delegackie, żeby mieć wszędzie „swoje organa wykonawcze“ na miejscu. Otóż widzimy, że na początku delegaci powiatowi są wszędzie dosyć czynni, a czasem nadzwyczajnie czynni i gorliwi. Wtedy nawet, kiedy Rady powiatowe zajmują się i dyskutują nad sprawami ogólniejszemi, dotyczącemi krajowych kwestyj politycznych, delegaci powiatowi od razu rozwijają działalność na polu dróg i spraw gminnych. Ale działalność ich trwa krótko, w każdym prawie powiecie słabnie, pozostają tylko jednostki jeszcze trochę więcej ruchliwe, aż wreszcie działanie to prawie zupełnie niknie. Dzisiaj nie ma już stałych delegatów powiatowych. Bywają już tylko ad hoc wybrani i ad hoc dla jednej lub kilku spraw funkcyonujący delegaci, n. p. dla odbioru szutru, dla lustracyi kasy gminnej, dla udziału w popisach, egzaminach szkolnych, rozdawnictwie zapomóg ludności dotkniętej klęską elementarną, lub też należą do komitetów ratunkowych, w których występują jako obywatele, a charakter delegata powiatowego daje tylko większą sankcyę i powagę ich czynnościom, gwarancyę nieskazitelności, gdyż rzecz dzieje się w tych wypadkach pod egidą autonomicznej władzy okręgowej.

Tymczasem czynności bieżące, wchodzące u nas w zakres działalności powiatowych władz autonomicznych mnożą się z dniem każdym i obarczają Wydziały powiatowe. Z dniem każdym przybywają nowe ustawy lub powstają nowe instytucye, które dodają do dawniejszych jeszcze jedno nowe zadanie Wydziałowi krajowemu i Wydziałom powiatowym. Przy każdej nowej ustawie, dotyczącej kultury krajowej lub interesów ekonomicznych, parlament czy Sejm windukuje dla władz autonomicznych pewien udział w jej wykonaniu lub przynajmniej jakąś ingerencyę. Przy każdej nowej akcyi lub nowych urządzeniach, które rząd sam ze swego ramienia

wprowadza w życie, władze autonomiczne windykują dla siebie cząstkę działalności, albo windykuje ją dla nich opinia publiczna, gdyż tak się już u nas ułożyły jej prądy za sprawą dominującej teoryi szkoły t. zw. autonomistów. Prawodawca na to najchętniej zezwala, bo to jest jedyny sposób wykonywania samorządu według zasadniczej organizacyi ustroju państwowego na podstawie patentu z 1861 i ustawy gminnej z 1862. Rząd także zazwyczaj nie okazuje się zbyt wstrzemięźliwym w dzieleniu się nowemi przedsięwzięciami i podejmowanemi zadaniami z władzami autonomicznemi. Na tym punkcie panuje między obu władzami najzupełniejsza harmonia. Władza autonomiczna czuje wprawdzie niejednokrotnie, że nowe czynności przysporzą jej wiele trudów i ciężarów, ale panująca teorya prawno-polityczna każe im o to się upominać i jak najskwapliwiej wszelki udział przyjmować gwoli zamanifestowania autonomicznej idei.

Cieszyć się zapewne mogą zwolennicy szkoły autonomistów, że zakres działalności Rad i Wydziałów powiatowych i liczba ich czynności ustawicznie się zwiększa, ale czy który ze zwolenników tej szkoły rozebrał pytanie, kto w Wydziale powiatowym będzie rosnące ciągle czynności załatwiał i kto je załatwiać jest w stanie? Wydział powiatowy składa się z tych samych elementów, co Rada powiatowa wybrana przez cztery grupy: większej własności, najwyżej opodatkowanych w kuryi przemysłu i handlu, gmin miejskich i wiejskich. Co przetłumaczywszy na powszedni język, znaczy, że w łonie Wydziału zasiada: jeden albo dwóch właścicieli ziemskich, jeden albo dwóch księży, jakiś reprezentant intelligencyi np. notaryusz, adwokat albo lekarz, jakiś właściciel browaru lub cegielni, jako reprezentant przemysłu i handlu, — a czasem bywa nim tylko miejscowy aptekarz, — dalej zdarza się jakiś większy kolonista, czy oficyalista prywatny, albo właściciel realności w mieście, a nareszcie jeden lub dwóch włościan, z prezesem razem siedmiu członków. Kto w tym składzie Wydziału może pisać, referować, najróżnorodniejsze a częstokroć bardzo trudne i ważne sprawy załatwiać? Wydział powiatowy ledwie jest w stanie sprawy

majątku gminnego, dróg powiatowych i gminnych, własny budżet i kilka innych czynności dotyczących zakładów w powiecie na swych posiedzeniach załatwić, a tu żądają od niego nie tylko wyjaśnień, opinii, odpowiedzi na kwestyonaryusze w najróżnorodniejszych sprawach krajowych, omal, że nie w każdej kwestyi poruszonej przez Wydział i Sejm krajowy, żądają zbierania dat statystycznych i różnych ewidencyj, ale nadto czynnego działania, służby wykonawczej w dziedzinie służby administracyjnej, wspierania, pomagania i zastępowania nieudolnych organów lokalnych.

Ktokolwiek zechce ze sprawozdań Wydziałów powiarowych robić użytek, z trudnością znajdzie w nich dobry materyał, mnóstwo musi słomy i plew przemłócić, zanim gdzieniegdzie ziarno wydobędzie. Na początku ery autonomicznej stosunki miały się odwrotnie. Wówczas władze autonomiczne powiatowe nie dawały ryczałtowych odpowiedzi i najróżnorodniejszych a zwykle sprzecznych ze sobą opinij na stawiane im kwestye, czasem nawet zgoła nie odpowiadały na zadawane im zapytania, ale częściej z własnej inicyatywy występowały z wnioskami, memoryałami i petycyami. Zapewne dużo w tem było rzeczy niemożliwych do wykonania, lub niezupełnie trafnych, ale te głosy były wyrazem rzeczywistym opinii i zapatrywań reprezentacyi powiatowej, a nie jej biura lub sekretarza. Kiedy jest wniosek samoistny Wydziału lub Rady, kiedy jest rzeczywista potrzeba odczuta na miejscu, wówczas w łonie samej reprezentacyi znajdzie się redakcya i referat, albo tak wielkie zainteresowanie się przedmiotem, że treścią referatu będzie to, co Wydział uchwalił i do czego istotnie dąży; dziś zaś pisze o tem dyetaryusz lub kancelista, a tylko dla formy ktoś za Wydział to podpisuje.

Coraz więcej biurowego charakteru nabierają funkcye powiatowych władz autonomicznych. I nie można się dziwić temu, skoro w tym kierunku paraleli do władz administracyjnych rządowych rozwinęły się z biegiem czasu instytucye autonomiczne w kraju, a z rokiem każdym przybywa im czynności i referatów. W takim stanie rzeczy ciężar cały

zadań i czynności Wydziału powiatowego opiera się na działalności jednej lub dwóch osób kierujących biurem, zazwyczaj spada na prezesa lub na jego zastępcę. Jest to rzeczą naturalną, że jeśli w łonie pewnego kolegialnego ciała znajdzie się jakaś osoba więcej wykształcona, pracowita, posiadająca w wyższym stopniu od innych bądź to zdolności, bądź znajomość rzeczy i większą gorliwość obywatelską, że osoba ta ponosi większy ciężar pracy i trudu, a przez to samo większy wpływ na czynności całego ciała wywiera. Ale w Galicyi skutkiem rozwoju kierunku, jaki nasze instytucye samorządu przybrały, stosunki poszły o wiele dalej po za granicę, jakiej natura rzeczy wymaga i na to zezwalać powinna. W powiatach galicyjskich zazwyczaj tylko jedna osoba, (a rzadko bardzo dwie), cały lub przeważną część ciężaru działalności autonomicznej sama ponosi, a reszta członków Wydziału ogranicza się tylko do tego, że od czasu do czasu przybywa na sesyę i chociaż może często przy obradach głos zabiera i może zbyt często i długo dyskutuje, właściwie przedmiotowo w działaniu tylko milczącą, niemą rolę biernego figuranta odgrywa, gdyż w czynnościach Wydziału nadzwyczajnie mały udział bierze. Doszły stosunki do tego, że w zwykłem życiu w Wydziale powiatu A pan X, w Wydziale powiatu B pan Y wszystkiem się zajmuje i rządzi, a reszta przyjedzie czasem na sesyę, aby coś pogadać, czasem wnioski jakieś postawić, czasem nawet ostro krytykować, ale żadnego bliższego i dodatniego udziału w pracy nie podejmuje. To są rzeczy ogólnie wiadome. Taki stan rzeczy zbliża się do jedno-osobowego urzędowania w instytucyi, która z natury i przeznaczenia swego, tudzież z woli ustawy miała funkcyonować i zawsze się na zewnątrz objawiać tylko jako wieloosobowa kolegialna władza, w zbiorowej reprezentacyi ludności. Stan taki ma z jednej strony prawie wszystkie niedogodności i ujemne strony jednoosobowego urzędu, a z drugiej strony nie posiada prawie żadnych zalet i dodatnich warunków jednoosobowej władzy. W innych państwach naczelnik powiatowej instytucyi samorządu, choćby był nie mianowany, lecz wybrany przez reprezentacyę powiatową,

jak landrat pruski, przeważne atrybucye władzy „zarządzającej i wykonawczej“ skupia w swem ręku i dlatego naturalną rzeczą jest, że on największy ciężar pracy biurowej i wszelkich powiatowych czynności ponosi, a reprezentacya zbiorowa odbywa dość rzadko posiedzenia, aby obradować i uchwalać, kontrolować lub po części wspomagać organ zarządzający w jego czynnościach. Taki mianowany czy wybrany naczelnik terytoryalnej instytucyi samorządu za granicą, chociaż jest obywatelem i ma swoje fachowe zajęcia, na czas sprawowania swego urzędu przeważnie przestaje być czemkolwiek innem, osiada w miejscu urzędowania, z biurem i ze swem zajęciem zespala się, bo tego wymagają nietylko potrzeby biurowe, ale nieodzownie wymaga tego władza, która w jego ręku spoczywa. Stanowisko prezesa Rady powiatowej, a stanowisko landrata lub burmistrza miejskiego jest zupełnie inne. Nad prezesem nie ma żadnej władzy „przełożonej“ która by go przynaglała do pewnych czynności i do pewnego sposobu wykonania tych czynności ewentualnie udzielała mu wskazówki, jak ma pewnemi sprawami zarządzać, jak pracą podwładnych organów kierować. Prezes od nikogo nie zależy, nie zna nad sobą jak burmistrz lub landrat żadnej „przełożonej“ władzy, ale za to sam też nie wiele ma władzy i nikt ciągle do niego o pomoc się nie udaje, ani na jego zarządzenia nie czeka. Zapewne, że poczucie gorliwości obywatelskiej służy jako lepszy bodziec do pełnienia obowiązków publicznych, niż wszelki nacisk z góry władz przełożonych. Gorliwości i chęci jak najlepszego pełnienia obowiązków obywatelskich u przewodniczących instytucyj autonomicznych u nas nie brak, ale nawet największa gorliwość nie zdoła przełamać tych trudności, które wynikły z powodu wadliwości organizacyi i błędnego obrotu rzeczy, jakie te stosunki w Galicyi przybrały. Prezes zazwyczaj nie mieszka w siedzibie powiatu, przynajmniej zdarza się to bardzo rzadko i w danem położeniu nie ma potrzeby, aby tam mieszkał. Zwykle przebywa w miejscu oddalonem o kilka lub kilkanaście kilometrów, czasem o kilka mil, a zatem obecność jego w biurze jest względną i czasem jest tam on albo

codzień na krótko, albo też co kilka dni, albo jeszcze rzadziej na 2 lub 3 godziny. Prezes ma w ogólności za wiele czynności do spełnienia, aby jego dorywczy pobyt w biurze wystarczał, zamało ma zaś władzy, aby czuł się obowiązany do codziennego urzędowania tamże.

W § 46 ustęp VI zawarte jest postanowienie, że „Rada powiatowa może oznaczyć sprawy, które prezes będzie mocen załatwiać „potocznie“ § 35 mówi, że „Rada powiatowa ma prawo wydawania instrukcyj, co do spraw należących do Wydziału powiatowego i co do sposobu ich załatwiania“. W każdym też niemal powiecie istnieje t. zw. „instrukcya czynności urzędowych dla Wydziału i biura powiatowego“, t. j. rodzaj przez Radę powiatową uchwalonego statutu własnego „pro foro interno“, statutu obowiązującego zarówno Wydział, prezesa, jak i urzędników, który stanowi na zasadzie ogólnych przepisów ustawy, jakie czynności mogą być załatwiane potocznie przez Prezesa, jakie sprawy mają iść pod decyzyę Wydziału a wreszcie w jakich materyach zastrzeżona jest uchwała pełnej Rady. We wszystkich prawie instrukcyach powiatowych zgodnie z duchem ustawy wyrażona jest zasada, że za czynności potoczne uważane są tylko czynności przygotowawcze i tylko te może załatwiać sam prezes bez Wydziału, wszelkie zaś czynności merytoryczne należą do Wydziału, a niektóre ważniejsze z pomiędzy nich lub obciążające budżet powiatowy zastrzeżone są pełnej Radzie. Dalszą konsekwencyą tego obecnie jest — jeśli się bierze stosunki nie tak jak one na papierze ustawy lub instrukcyi wyglądają, lecz jak się w powszedniem życiu przedstawiają, — że czynności „potoczne“ załatwia w myśl wskazówek prezesa... sekretarz. czy jakiś dyetaryusz, wogóle ktoś z personalu biurowego, a czynności merytoryczne w myśl postanowień Wydziału lub Rady załatwia także sekretarz lub ktoś z urzędników biurowych. Z rozszerzeniem zakresu działania i z pomnożeniem liczby wszelkich czynności, cały niemal ciężar referatów, roboty biurowej i służby wykonawczej spada dziś tylko na personal biurowy, czyli na urzędników stałych lub prowizorycznych, zajętych jednak fachowo przy dykasteryach

autonomicznych, urzędników płatnych i z tego utrzymujących się stale, w siedzibie powiatu zamieszkałych.

Dawniej, na początku ery autonomicznej było inaczej. I tak w sprawozdaniu Rady powiatowej krakowskiej [1]) czytamy, że przez kilka pierwszych lat egzystencyi tejże Rady wszelkie czynności załatwiane były przez sam Wydział, „wszelkie pisma i korespondencye układane były prawie bez wyjątku przez prezesa i członków Wydziału“. Nawet czynności manipulacyjne, czynności kasowe, wykonawcze czynności dozoru gmin na miejscu, wykonywane były tylko przez członków reprezentacyi powiatowej. „Kasę i rachunki [2]) prowadził prezes, względnie jego zastępca, a Wydział badał i sprawdzał pierwsze i drugie każdego miesiąca na swych posiedzeniach, które w pierwszym roku odbywały się z reguły co tydzień, w następnych latach co dwa tygodnie“. Tylko do niektórych czynności ściśle manipulacyjnych, jak np. przepisywania (czyli mundowania) na czysto aktów zredagowanych przez Wydział, oddawania ich na pocztę, (expedyowania) prowadzenia dziennika podawczego (protokołowania) zgodzony był pomocniczy funkcyonaryusz, który jednak nie był wyłącznie organem manipulacyjnym Wydziału, ale sekretarzem Tow. rolniczego krakowskiego i za skromnem wynagrodzeniem podejmował się dodatkowo tych czynności. Dopiero w r. 1872 przyjęto prowizorycznie osobnego sekretarza, rok pierwej zaś technika do budowy i nadzoru dróg powiatowych i gminnych, aż wreszcie w roku 1879 ustanowiono stałych wydziałowych urzędników. Podobnie się rzecz miała i w innych powiatach, ale Wydział krakowskiej Rady najdokładniej nietylko obraz swych czynności przedstawił, ale nadto dał najwierniejszy rys historyczny stopniowego rozwoju swych urządzeń [3]).

O jakże te stosunki, kiedy przez lata całe Wydział sam wszystko wykonywał i tylko do najpodrzędniejszych

[1]) Sprawozdanie Rady pow. krakowskiej str. 17.
[2]) Ibidem.
[3]) Dlatego na sprawozdaniu krakowskiego powiatu tak często przychodzi nam się opierać i wyjątki z niego częściej niż z innych sprawozdań podawać musimy.

czynności manipulacyjnych posiłkował się pomocniczym kancelistą, odmienne są od dzisiejszych, kiedy obecnie przy każdym Wydziale jest kilku stałych urzędników, którzy prawie wyłącznie cały ciężar urzędowania i wszelkich czynności wykonawczych ponoszą!

Jaskrawy to fakt, że dawniej przez lat kilka władze autonomiczne obywały się bez urzędników, oprócz jakiegoś nic nie znaczącego manipulanta, a dziś etat ich urzędników jest liczny, czasem prawie tak liczny, jak w biurokratycznych urzędach państwowych. Dużo więcej jaskrawy i zaiste rażący jest fakt, że dawniej władze autonomiczne wszystkie czynności wyłącznie same wykonywały, a dziś znacznie większa część wszelkich referatów i wykonawczych czynności załatwianą jest przez stałych funkcyonaryuszów. Biurokracya, czy biuralizm jest antytezą istoty samorządu. W samorządzie publiczne funkcye powinny być wypełniane przez obywateli, a nie przez zawodowych stałych, czy najętych urzędników. Dawniejszy stan rzeczy, kiedy reprezentacye powiatowe same wykonywały przeważną część wszystkich czynności, albo też zajmowały się tylko z ogólniejszego stanowiska potrzebami i interesami publicznymi, zamykając się w sferze działania, którą same wypełnić mogły, nie sięgając po czynności czysto wykonawczej administracyi, był zatem o wiele bliższy natury i przeznaczenia instytucyi samorządu niż dzisiejszy. Obecny stan rzeczy — nie pochodzi z braku gorliwości, z upadku obywatelskiego ducha w łonie reprezentacyi powiatowej, ale jest koniecznem następstwem i dalszem konsekwentnem rozwinięciem z biegiem czasu tych zasad, na których nasze instytucye samorządu oparto. Siły obywatelskie nie mogły i nie potrafią nigdy sprostać zadaniom czynnej i wykonawczej administracyi, którą im w sferze pewnych spraw państwo przekazało, ale za to z wykluczeniem czynników samorządu od wszelkiego udziału w drugiej połowie zadań administracyi, którą państwo wyłącznie dla swych organów (rządowej egzekutywy) zastrzegło. To dowodzi, że podstawa na której in principio ustrój samorządu oparto, była wadliwą i fałszywą, a z biegiem czasu dopiero

konsekwencye podziału na dwie sfery działania czyli dualizmu stają się i stawać się będą coraz więcej jaskrawe i rażące.

Okoliczność, że wskutek zwiększenia się ludności, podniesienia dobrobytu, ustawodawstwa socyalnego itd. wzmogła się także ilość spraw we władzach rządowych, nie stanowi argumentu przeciw naszemu zapatrywaniu. Władze rządowe nie tracą swego istotnego charakteru przez powiększenie swego lokalu lub liczby funkcyonaryuszy, podczas gdy przy obciążeniu instytucyj autonomicznych balastem biurokratycznym giną zasadnicze linie konstrukcyjne tych instytucyj. Nie dosyć na tem. Gdy instytucye autonomiczne bynajmniej nie były w stylu urządzeń biurokratycznych poczęte ani wytworzone, przeto gdy aktów przybywa, powstaje biurokratyzm autonomiczny, gorszy od biurokratyzmu władz państwowych, bo nie ma ani przymiotów ani zalet tego ostatniego i wyradza się poprostu w — biuralizm.

Administracya rządowa ściśle biurokratyczna ma swe wielkie ujemne strony i niedogodności dla społeczeństwa. Jeśli jest jednak w ścisłe karby zależności, odpowiedzialności i hierarchiczności ujęta, a środkami silnej egzekutywy obdarzona, ma swoje dobre strony i oddawać może wielkie usługi dla postępu i cywilizacyi i porządku, takie np. jakie oddaje administracya francuska, na zasadach ścisłej biurokracyi po dziś dzień zorganizowana i jakie oddawała administracya pruska do niedawna. Ale administracya autonomiczna biurokratyczna jest już niekonsekwencyą. Biurokracya, która pozbawiona jest hierarchiczności, etatu ogólno krajowego po za lokalnym związkiem, a zatem możności posuwania się z posady na posadę, uwolniona po większej części od odpowiedzialności, nie posiadająca silnej władzy dyscyplinarnej nad sobą, nie przechodząca żadnej praktyki na różnych stopniach i miejscach służbowych, pozbawiona możności korzystania z rutyny i doświadczenia przełożonego, pozostawiona luźnie i rozproszona w pojedynczych osobach na niezawisłych prawie posterunkach, od których ją tylko śmierć, grube przestępstwa albo kompletna niezdatność pracy rozłącza, pozba-

wiona wszelkich środków egzekutywy, — jest zaiste tylko już najdalszą niekonsekwencyą, największą anomalją z naszych autonomicznych anomalij.

Nie chcemy bynajmniej robić najmniejszego porównania między stanem powiatowych urzędników administracyjnych a personalem biur autonomicznych. Wszystkie powyższe uwagi przywiedzione były tylko na to, aby wykazać faktyczną różnicę warunków i organizacyi jednych i drugich biur. W naszych warunkach jestto zaiste podniesienia godnem i dowodem moralności i zdrowia spółeczeństwa u nas, że urzędnicy powiatowi autonomiczni są przeciętnie dobrzy i że między nimi rzeczywiście znaleźć można nawet jednostki bardzo zdolne i z prawdziwem poczuciem obywatelskiego obowiązku służby.

Powodem, dla którego urzędy autonomiczne, chociażby dzięki wyjątkowo szczęśliwym okolicznościom zdołały rekrutować się z najlepszych i najwięcej wykształconych elementów, zawsze gorzej będą działały od urzędów państwowych, jest b r a k w ł a d z y. Władza jest siłą każdego urzędu, jest motorem jego funkcyj, dźwignią jego sprężystości i energii, warunkiem, że wszystkim pracom i ciężarom zawsze zadosyć uczyni, że statecznie i regularnie będzie działał. Jeżeli urząd ma władzę w swym zakresie działania, nie ma dla niego żadnych trudności ani żadnych przeszkód nie do przezwyciężenia; wszystkim zadaniom łatwo i bez zmęczenia, bez przerwy z całą precyzyą ciągle podołać jest w stanie, tak, jak maszyna, którą silny motor porusza. Gorliwość obywatelska może brać na siebie od czasu do czasu wykonanie pewnych nawet najtrudniejszych spraw, załatwienie rzeczy aż do najmniejszych drobiazgów, ale dziać się to może tylko sporadycznie. Statecznie, ciągle brać na siebie wykonywanie wszystkich czynności nawet najgorliwsze staranie nie może, nie podoła ciężarowi regularnych i wszechstronnych funkcyj, natrafi raz na trudności nie do przezwyciężenia, drugi raz sił lub znajomości mu zabraknie i gorliwość nawet się wyczerpie. Regularnie funkcyonować może tylko maszyna, mająca motor siły statecznie ciągłej, motor władzy.

Utarło się w niektórych sferach wyobrażenie, że obok trzech stopni administracyjnych władz rządowych, hierarchicznie zorganizowanych, tj. (bezwzględnie podległych niższych urzędów wobec wyższego i jemu odpowiedzialnych), a mianowicie Namiestnictwa, Starostwa i urzędu gminnego istnieją równorzędnie w sprawach autonomicznych trzy stopnie władz autonomicznych, a mianowicie Wydział krajowy, Wydział powiatowy i gmina. Na tego rodzaju utartem wyobrażeniu opiera się dalsze dążenie, aby władze rządowe coraz większy zakres czynności odstępowały do załatwienia władzom autonomicznym trzech stopni, lub dopuszczały je do współdziałania w swej pracy wykonawczej. Tymczasem trudno o większe złudzenie jak podobne pojęcie i równorzędne przeciwstawianie sobie tych władz, a dążenie na takiem mylnem wyobrażeniu oparte także w konsekwencyi swej chybia najzupełniej celu. Można z biegiem czasu wytworzyć z instytucyj autonomicznych pewne osobne dykasterye biurokratyczne, przypominające zewnętrznie stopniowane kategorye władz rządowych 3 instancyj, ale przez to samo nie zmienia się organicznej podstawy tych instytucyj i nie wiąże się ich ze sobą węzłem hierarchiczności, nie robi niższej zależną i odpowiedzialną wobec wyższej ani wyższej nie nadaje jeszcze żadnej władzy nad niższą. Natura ciał autonomicznych polega na tem, że każde ciało ma samo w sobie władzę rozporządzania swemi czynnościami; nikt z zewnątrz ani z góry tej władzy mu nie daje, ani też nie może zwiększyć swoją mocą, rozporządzeniem lub własnymi organami jego siły działania.

Zależności najmniejszej nie ma, gdzie nie ma prawa wydawania rozkazów z jednej, a obowiązku posłuszeństwa z drugiej strony. Autonomia polega właśnie na tem, że jest się wyzwolonym z pod ciągłych rozkazów, ustawicznej opieki i wymuszonego posłuszeństwa, że pozostaje pewna swobodna sfera działania, w której tak, jak każdemu własnowolnemu obywatelowi wolno swobodnie urządzać swój dom, mieszkanie, stosunki rodzinne, prowadzić gospodarstwo lub przedsiębiorstwo i nikt mu jego swobody nie narusza, byleby nie wyłamywał się z pod obowiązujących ustaw, tak samo wolno

lokalnej korporacyi obywatelskiej, reprezentującej interesa i potrzeby pewnego terrytoryalnego związku, te interesa i potrzeby dowolnie i swobodnie urządzać, byleby zastosowała się do obowiązujących ustaw. Jeśli korporacya ta wyłamuje się z pod obowiązujących ustaw, błędnie, a zatem na szkodę publiczną, ustawy stosuje lub przekracza sferę swego działania, czyli narusza autonomiczny w państwie porządek prawny, natenczas interweniować może tylko ten czynnik, który jest stróżem i wykonawcą prawa, tj. — rząd. Jest to naturalnem i koniecznem tak samo, jak interwencya organów państwa, czyli władzy rządowej wobec pojedynczego obywatela przekraczającego ustawy, lub naruszającego porządek publiczny. Nadto jeszcze, jeżeli pewna korporacya nie wypełnia swych powinności i obowiązków, ciążących na niej z mocy ustaw i ze względu na dobro publiczne, interweniować może nie kto inny, tylko znowu ten sam czynnik, który stoi na straży wypełnienia przez każdego powinności publicznej dla dobra ogółu i ma moc przymuszenia każdego do ich wykonania, tj. rząd, tak samo jak rząd musi stać na straży wykonania przez każdego obywatela obowiązków względem państwa i koniecznie musi mieć moc wymuszenia na nim tych powinności, jeśli ich wypełnić zaniedbuje, np. nie chce płacić podatków, nie staje do wojska etc. Na tem słusznie polega wykształcony ustrój prawno-publiczny cywilizowanego państwa, że wobec naruszenia ustaw lub niedopełnienia obowiązków przez kogokolwiek, społeczeństwo nie chwyta się środków samopomocy, nie szuka jakichś sporadycznych sposobów działania, nie żąda pomocy od swych różnorodnych korporacyj obywatelskich, ani nie zawiązuje ad hoc osobnych związków, konfederacyj, komitetów, zgromadzeń, których wynik działania byłby wątpliwy, nierównomierny, luźny tak, że stąd powstałoby zamieszanie i chaos, ale wykonanie przewidzianych z góry wypadków, uregulowanie stosunków w granicach norm ustawą zakreślonych oddaje rządowi, któremu to zadanie i odpowiednia moc egzekutywy przysługuje. Gdyby społeczeństwo było niezadowolone ze sposobów wykonania tego zadania przez rząd, natenczas reprezentacye społeczne

mają możność wpływu na zmianę kierunku w rządzie lub zmianę norm postępowania egzekutywy.

Przytoczyć te uwagi potrzeba było dla wykazania, że korporacye autonomiczne nie mogą wkraczać w zakres działania innych autonomicznych korporacyj, póki one ustaw i obowiązków swych nie naruszają, gdyż to byłoby zniesieniem wszelkiej autonomicznej swobody, ale też z drugiej strony nie mają prawa ani władzy interweniowania, jeśli one przekraczają ustawy lub powinności swych nie wypełniają. W tym duchu też zupełnie słusznie i odpowiednio do zasad ustroju cywilizowanego i porządnie zorganizowanego państwa unormowane jest prawo nadzoru i interwencyi władzy rządowej w stosunku do gminy w § 104—107, których najważniejsze postanowienia podane zostały poprzednio. W takim samym duchu i zupełnie analogicznie do postanowień ustawy gminnej, unormowane jest prawo nadzoru i ingerencyi władzy administracyjnej wobec powiatowych korporacyj autonomicznych w § 50—53 ustawy o reprezentacyi powiatowej. To prawo nadzoru ma być wykonywane przez Rząd „w tym kierunku, ażeby Reprezentacya powiatowa nie przekraczała swego zakresu działania i nie działała wbrew ustawom“ (§ 50). Prawo interwencyi polega na tem, że Rząd może wstrzymać uchwały Reprezentacyi powiatowej „przez które istniejące ustawy są naruszone lub błędnie zastosowane“ (§ 51) i że „jeżeli Rada powiatowa zaniedbuje lub odmawia dopełnienia obowiązków przypadających na powiat na mocy specyalnych ustaw, polityczna władza krajowa ma zaradzić temu w sposób odpowiedni na koszt i stratę powiatu“ (§ 52). Prawo nadzoru nie jest niczem ograniczone, tj. ani rekursem strony prywatnej ani terminem interweniowania. Władza rządowa ma prawo interweniować w każdym wypadku, choćby nie było strony skarżącej się, kiedy się dowie lub kiedy uzna za stosowne. A zatem tutaj takie same atrybucye władzy posiada rząd, jak wobec osób fizycznych, pojedynczych obywateli państwa. Nadzór Rządu w sprawach autonomii jest niczem nieskrępowany i nieograniczony, gdyż może żądać „udzielenia sobie wszelkich uchwał i potrzebnych wyjaśnień“,

ale interwencya jego jest ściśle ograniczona do wypadków 1° przekroczenia zakresu działania, 2° działania przeciw ustawom lub mylnego ich stosowania, 3° zaniedbywania dopełnienia obowiązków. Po za tem, Rządowi nie wolno wywierać wpływu na sprawy autonomii i mieszać się do samorządu reprezentacyj autonomicznych. Ale to prawo nie służy też nikomu innemu i prawodawca nie udzielił go nikomu, ani żadnej „przełożonej“ władzy autonomicznej nie dozwolił mieszać się w sprawy autonomiczne niższej. Jest to zresztą słuszne i logiczne, odpowiada najzupełniej naturze rzeczy. Zauważyć należy, że prawodawca nie użył żadnego, nawet najdelikatniejszego wyrażenia na określenie odpowiedzialności lub zależności reprezentacyj autonomicznych wobec rządu lub kogokolwiek na zewnątrz. Co do gminy zachodzi wyjątek, że wójt za czynności poruczonego zakresu działania odpowiedzialnym jest wobec rządu § 64, bo w tym zakresie wójt jest organem rządu i sługą administracyi państwa. Zresztą wójt i członkowie Zwierzchności gminnej odpowiedzialni są tylko wobec Rady gminnej, a Rada odpowiedzialną jest gminie. Tak samo prezes i Wydział powiatowy odpowiedzialny jest Radzie powiatowej, a Rada ponosi odpowiedzialność wobec powiatu; Wydział krajowy odpowiedzialny jest Sejmowi za swe czynności, a Sejm odpowiedzialny jest wobec kraju. Ale innej odpowiedzialności na zewnątrz korporacyi, odpowiedzialności i zależności gminy od Wydziału powiatowego, Wydziału powiatowego od Wydziału krajowego zupełnie nie ma i być nie może.

Ten fakt, że reprezentacyi autonomicznej szerszego związku przysługuje prawo kontroli nad zarządem majątku reprezentacyi mniejszego związku a mianowicie, że Wydziałowi powiatowemu przysługuje prawo kontroli nad majątkiem gminy, Wydziałowi krajowemu zaś nad zarządem majątku i gminy i powiatu, tudzież fakt, że reprezentacye szerszego związku są ustanowione jako wyższe instancye rekursów od zarządzeń i uchwał związków niższych, nie czyni bynajmniej wyłomu od zasady, że żadna władza wyższa ani przełożona jednej reprezentacyi nad drugą nie jest daną, ani

korporacya niższego rzędu nie jest od korporacyi wyższeog rzędu zależną.

Kontrolę nad zarządem majątku gminnego wykonywa zatem w pierwszej linii sama gmina, w dalszej linii reprezentacya powiatowa i reprezentacya krajowa; kontrolę nad majątkiem powiatu wykonywa w pierwszym rzędzie sama reprezentacya powiatowa, w dalszym reprezentacya krajowa. Kuratelę administracyjną wykonywa reprezentacya wyższa nad niższą w sposób ograniczony, albowiem tylko w wypadkach kiedy chodzi o naruszenie zakładowego majątku, lub o wydatki pociągające za sobą nałożenie wyższych ponad pewną stopę dodatków do podatków. Ściśle zatem rzeczy wziąwszy, jeśli reprezentacya autonomiczna wyższa ma mieć koniecznie władzę przełożoną nad niższą, to ona nie ma władzy wyższej ani przełożonej nad całym autonomicznym zakresem urzędowania korporacyi niższej, ale jedynie ma władzę kontroli i kurateli, ma „władzę przełożoną“ nad sprawami zarządu majątkiem. Zarząd własnego majątku stanowi zaś pewną cząstkę zakresu działania korporacyj autonomicznych, ale nie wypełnia go całkowicie i poza nim pozostaje przeważna część zadań i czynności administracyi lokalnej, nad któremi instancya wrzekomo „przełożona i wyższa“ żadnej władzy nie ma. Wydział krajowy, byłby „przełożoną władzą“ nad Wydziałem powiatowym, ten ostatni zaś nad gminą, gdyby właśnie miał prawo co do tych ostatnich czynności niemajątkowych wydawać swoje decyzye, lub kierować ich załatwianiem, ale takiego prawa on nie ma. Że jest czasami „wyższą instancyą rekursu“, bynajmniej tego stanu rzeczy nie zmienia. 1⁰ jako wyższa instancya rekursu jest związany tylko prawidłowo wniesioną apelacyą strony, 2⁰ wydać może decyzyę tylko w wypadku i granicach objętych apelacyą — i jeżeli np. Wydz. pow. wyda drugie takie samo orzeczenie, przeciwne decyzyi Wydz. krajowego, a strona nie apeluje, Wydział krajowy tego drugiego orzeczenia znieść nie może, 3⁰ oddanie możności rozstrzygania rekursów wyższym korporacyom autonomicznym jest samo przez się w zasadzie tak błędne i wobec innych urządzeń i postanowień prawnych

niewykonalne, że ten fakt jeszcze nie może czynić wyłomu w autonomii i niezależności gminy od Wydziału powiatowego, a Wydziału powiatowego wobec Wydziału krajowego. Przypominamy, że w myśl § 105 i 106 ustawy, tudzież 50—52 ust. o reprezentacyi powiatowej, zamkniętych w granicach postanowień ustawy państwowej, wszelkie rekursa od uchwał lub zarządzeń ciał autonomicznych, „przez które istniejące ustawy są naruszone lub błędnie zastosowane“, należą do kompetencyi nie wyższych reprentacyj autonomicznych lecz władz rządowych. Cóż jest zazwyczaj podstawą rekursu? Oto poczucie strony, że została skrzywdzoną w swem uprawnieniu zarządzeniem jakiejś władzy, czyli, że strona ma mniemanie, że władza co do niej w swem zarządzeniu naruszyła ustawę albo mylnie ją interpretowała. Pozostaje zatem między stroną a władzą sprawa sporna co do prawomocności zarządzenia w danym wypadku, *(causa in lege, matières contentieuses, Verwaltungs (rechts) Streitfrage)*, o której na podstawie rekursu władza wyższa rozstrzyga, albo specyalne trybunały administracyjne. Oprócz tego podstawą rekursu jeszcze jest poczucie strony, że zarządzenie władzy naruszyło jej interes, było dla niej lub dla więcej osób szkodliwem. Strona w takim razie nie zaczepia prawomocności zarządzenia, ani interpretacyi ustawy, tylko stara się obalić jako szkodliwą dla siebie lub drugich. W tym wypadku powstaje znowu między władzą a stroną kwestya sporna już nie co do prawomocności, lecz pożyteczności zarządzenia *(causa in utili, Verwaltungsstreitfrage)*. O tem rozstrzygać może tylko urząd administracyjny bezwzględnie przełożony nad urzędem orzekającym, aby mógł mieć władzę zniesienia rozporządzenia, chociaż ono co do strony prawnej najzupełniej legalnem było. Wszelkie zatem rekursa o naruszenie lub mylne zastosowanie ustawy w zarządzeniach władz autonomicznych gminy i Wydziału powiatowego powinny u nas być wnoszone nie do „wyższych władz“ autonomicznych, lecz do władz rządowych t. j. Starostwa i Namiestnictwa. W takim sposobie byłaby rzecz konsekwentnie i właściwie przeprowadzona. Jest to nietylko logicznem, że o naruszeniu lub mylnem

zastosowaniu ustawy rozstrzyga ten czynnik, który jest nietylko stróżem i wykonawcą ustaw, ale który zarazem ustawy fachowo zna i za ich wykonanie jest odpowiedzialny. Tymczasem reprezentacya autonomiczna nie daje żadnej gwarancyi, iż ustawy dokładnie zna i że subtelne kwestye zastosowania lub interpretowania ustawy poprawnie rozwiąże. Jej rozstrzygnięcia mogą być nietylko nieumiejętne, ale dowolne i nielegalne, albowiem ona nie może być odpowiedzialną za wykonanie prawa, a jej decyzye nie są objawem woli prawodawcy, w ustawie wyrażonej, ale objawem jej własnej woli. Dlatego anomalią jest, jeżeli u nas na podstawie błędnego przepisu zawartego w § 101 i w środkowem zdaniu § 106 władze autonomiczne zaprzątnięte są rekursami zaczepiającymi prawomocność decyzyi niższych instancyj autonomicznych, zwłaszcza, że w każdym wypadku można podnieść wątpliwość co do ich kompetencyi, lub niepraktyczność i utrudnienie w zachowaniu tej kompetencyi. Zatem władze autonomiczne wyższe jako „wyższe instancye rekursów“ posiadają nader szczupły zakres, w którym jako instancya „wyższa apelacyjna“ funkcyonować mogą, a jeszcze i w tych wypadkach lepiej byłoby rozstrzygnięcie wszelkich tego rodzaju rekursów przekazać albo władzom rządowym, albo osobnym trybunałom administracyjnym.

W wypadkach, jeśli kto zaczepia nie prawomocność lecz pożyteczność zarządzenia władzy autonomicznej, *causa in utili*, właściwie rekursów do wyższej władzy autonomicznej nie ma i być nie powinno. Jeżeli zarządzenie w sprawie pożyteczności publicznej wydało ciało zbiorowe i nie ma żadnej nieprawidłowości prawnej, tylko ktoś tem zarządzeniem czuje się dotknięty w swych interesach, ponosi szkodę lub traci korzyści, natenczas na to właściwie nie ma żadnego środka prawnego, żadnego rekursu, albowiem większość reprezentantów ludności pewnego związku według swej woli sprawę zdecydowała. Rekurs do władzy wyższej autonomicznej jest niedopuszczalny i z natury rzeczy nielogiczny. Jeśli Rada gminna uchwali gasić lampy na ulicy o 11-tej wieczór, a nie o 12-tej, jeśli Rada powiatowa postanowi wybudować tę a nie

inną drogę powiatową, z pomiędzy dwóch dróg projektowanych, może to być dla kogoś dotkliwem, nieprzyjemnem, ale właściwie do kogo ma on rekurs wnosić? i jaki cel byłby rekursu wniesionego do Wydziału krajowego? Reprezentacya ludności ma prawo decydować o interesach lokalnych w granicach ustaw, a jak większość zadecyduje, tak być musi, rekurs żaden nie pomoże, nikt nie ma prawa się w to mięszać, póki ustaw lub obowiązujących przepisów wydanych dla dobra publicznego i porządku decyzya ta nie naruszy. Gdyby zaś obowiązujące przepisy były naruszone, natenczas podstawa rekursu już jest inna a mianowicie o naruszeniu przepisu prawnego. Inaczej jest we władzach administracyjnych państwowych, których podstawą jest jednoosobowa organizacya urzędu. Od decyzyi Starosty lub Namiestnika zawsze musi być dopuszczalnym rekurs do wyższej instancyi, choćby rekurs nic stronie prawnej nie zarzucał, a tylko *in utili* oponował. Albowiem decyzya zawisła od woli jednej osoby, naczelnika urzędu, nigdy stanowczą być nie powinna i musi być zawsze otwarta apelacya do lepszego zbadania rzeczy i decyzyi wyższej instancyi. Jeśli ktoś się czuje dotkniętym, że mu konsensu odmówiono, że sanitarne zarządzenie było uciążliwem etc., choćby uznawał, że zarządzenie było legalnem, nietylko powinien mieć otwartą drogę przedstawienia lub petycyi, lecz wprost drogę rekursu, w którym może dowodnie wykazać błędy zarządzenia *in utili* lub ujemny jego wpływ na stosunki. Tymczasem skoro w ciele reprezentacyjnem objawi się decyzya będąca wynikiem woli większości, powinna ona być zawsze stanowczą (oprócz wyjątkowych wypadków wyraźnie ustawą przewidzianych).

Oprócz prawnej i uzasadnionej ingerencyi w sprawach majątkowych, władza autonomiczna nie posiada żadnej władzy przełożonej jedna nad drugą. Najważniejszem kryteryum władzy jest moc wydawania rozporządzeń, które mają obowiązywać organa podwładne. Takiej mocy władze autonomiczne bynajmniej nie mają. Wogólności władze autonomiczne nie mają prawa wydawania żadnych rozporządzeń. Prawo wydawania rozporządzeń, t. j. norm ogólnie obowiązujących

w granicach ustaw, przysługuje tylko władzom rządowym i one tylko mają prawo wymusić posłuszeństwo dla swych rozporządzeń tak ze strony podwładnych organów jak i wszystkich obywateli państwa. Władze autonomiczne mają jedynie zdolność wydawania obwieszczeń *(Kundmachung)*, to znaczy zawiadomienia publiczności o swych postanowieniach, które stają się normą obowiązującą tylko dla bezpośrednio podwładnych organów tejże samej władzy autonomicznej, która to obwieszczenie wydała, w zakresie jej działalności i tylko w granicach jej terytoryalnego związku. I tak jeśli Wydział powiatowy wyda obwieszczenie, będzie ono obowiązywało we wszystkich gminach tego powiatu: jeśli Wydział krajowy wyda obwieszczenie, będzie ono obowiązywało we wszystkich powiatach kraju i we wszystkich gminach. Na pozór zatem zdawaćby się mogło, że nie ma różnicy między rozciągłością mocy obowiązującej takiego obwieszczenia a rozporządzenia władzy rządowej, Starostwa, które będzie obowiązywało w całym powiecie, a Namiestnictwa w całym kraju. Ale różnica jest ogromna, albowiem kiedy okólnik rządowy będzie miał moc obowiązującą dla wszystkich w pewnej sprawie do której się odnosi, obwieszczenie władzy autonomicznej będzie tylko normą dla organów, zakładów i urządzeń bezpośrednio od tej władzy zależnych. I tak, kiedy Wydział krajowy wyda pewien okólnik w sprawie statutem krajowym jemu do załatwienia przekazanej, okólnik ten obowiązujący w całym terytoryalnym związku reprezentacyi krajowej, obowiązywać będzie oczywiście i w powiecie lwowskim i w gminie Zamarstynów, ale ten okólnik nie może wdzierać się w zakres czynności, ani normować spraw, które ustawy autonomicznej Radzie powiatowej lwowskiej lub autonomicznej gminie Zamarstynów do samodzielnego załatwienia we własnym zakresie oddają. Zarówno Rada powiatowa lwowska jak i gmina Zamarstynów może tę sprawę inaczej załatwić, niż tego żąda norma okólnika Wydz. kraj. względnie Wydziału powiatowego. Np. jeżeli Wydział krajowy postanowi, aby na drogach autonomicznych drożnicy płatni byli 18 złr. miesięcznie, postanowienie to nabędzie moc obowiązującą w całym kraju,

a więc i w powiecie lwowskim, ale tylko co do dróg przez Wydział krajowy zarządzanych i jego kosztem utrzymywanych; Wydział powiatowy lwowski będzie mógł na swoich powiatowych drogach uchwalić płacę dla drożnika 17 złr. miesięcznie, a gmina Zamarstynów na gminnej drodze wyznaczy płacę 19 złr., jak jej się podoba i jak uzna za stosowne.

Reprezentacya krajowa i reprezentacya powiatowa nie mają prawa umieszczać w swych okólnikach sankcyi karnej, lub klauzuli zawierającej groźby kary na osoby przekraczające lub niezastosowujące się do postanowień okólnika. To właśnie jest najlepszym dowodem, że obwieszczenia ich mają moc obowiązującą tylko na wewnątrz ich własnej działalności, a nie na zewnątrz wobec osób trzecich. Jeżeli władze autonomiczne widzą potrzebę wydania jakiegoś regulatywu na zewnątrz obowiązującego, choćby w dziedzinie spraw autonomicznych, np. rozporządzenia w sprawie policyi budowlanej, policyi ogniowej dla gmin, natenczas muszą się zwrócić do władzy rządowej o wydanie takiego rozporządzenia. Inaczej ich własne rozporządzenie nie ma wartości. Kiedy władza rządowa wyda rozporządzenie w granicach ustaw, może dodać, że uczyniła to „w porozumieniu z władzą autonomiczną“, ale ten dodatek nie dodaje wcale większej mocy rozporządzeniu. Wyjątek stanowią wypadki, kiedy ustawa wymaga porozumienia między obu władzami, choć i wtedy jeszcze wątpliwą jest rzeczą, czy według autentycznego tekstu niemieckiego ustawy potrzeba zupełnej zgody, czy też tylko zasiągnięcia opinii władzy autonomicznej

W takich warunkach zatem ilekroć jest mowa, aby gminy nie reformować i samorządu lokalnego nie reorganizować, ale pobudzać autonomiczną władzę powiatową i krajową do rozwinięcia coraz większej działalności w sprawach gminnych, aby za pośrednictwem swych organów przychodziła gminie z pomocą i zmuszała ją poniekąd do wypełnienia szerokich zadań własnego zakresu działania, tylekroć popełnia się błąd zasadniczy i nie zważa się na to, że ciała zbiorowe reprezentacyj autonomicznych ani zdolne są same

w sobie do takiego działania, ani to działanie nie byłoby legalnem. Kiedy Starosta w sprawach poruczonego zakresu działania wydaje do gminy reskrypt tej treści: „Polecam wójtowi pod osobistą odpowiedzialnością, aby sprawę X X załatwił w taki a taki sposób i do dni 10 o wykonaniu zdał mi sprawę“, reskrypt ten jest bezwarunkowo obowiązującym, legalnym i wykonanym być musi. Każdy z czterech momentów reskryptu jest ugruntowany, ma swą moc i prawdę rzetelności, tak, że urzeczywistnionym w życiu być musi. Starosta ma prawo wydać „polecenie“, ma prawo zagrozić „odpowiedzialnością“ lub karą, ma prawo przepisać „sposób“ wykonania, ma prawo wymagać terminu dla jednostajnego porządku administracyi. Tymczasem Wydział powiatowy rozporządzenia takiego w sprawach własnego zakresu działania gminy wydać nie może, oprócz nielicznych wyjątków, np. co do ratowania majątku gminnego, choć nawet i w takich wyjątkowych wypadkach byłby podobny reskrypt jeszcze zbyt naciągany. Żaden z tych czterech momentów podobnego reskryptu wydanego przez Wydział wobec gminy nie miałby ani rzetelności, prawdy ani mocy. 1° w sprawach własnego zakresu działania naczelnik gminy działa albo *motu proprio,* albo wskutek i stosownie do uchwał Rady gminnej, § 57 i 58 ustawy gminnej. Nikt mu poleceń wydawać nie może z góry, a gdyby chodziło o wypadki „nagłego niebezpieczeństwa“ lub „Rada gminna wzbraniała się dopełnić swych obowiązków“, jeszcze nie powiatowa władza autonomiczna, ale Starostwo ma prawo i obowiązek polecenia i stosowne zarządzenia wydać. 2° Wydział powiatowy nie ma prawa obostrzać swego polecenia zagrożeniem odpowiedzialnością lub karą, bo wójt za wykonywanie obowiązków własnego zakresu działania jest tylko gminie, a nie Wydziałowi powiatowemu odpowiedzialny. Zagrożenie odpowiedzialnością byłoby tylko czczą pogróżką i z trudnością dałoby się podciągnąć pod postanowienia § 102 o władzy dyscyplinarnej nad Zwierzchnością gminną. Wydział powiatowy według § 102 ma wprawdzie prawo dawać członkom Zwierzchności gminnej „napomnienia“ a nawet nakładać na nich kary do 20 złr., ale ponieważ

Zwierzchność gminna działa *motu proprio,* nie ma obowiązku przyjmowania poleceń Wydz. powiatowego, przeto i to prawo dyscyplinarne odnosi się do wypadków, kiedy Zwierzchność gminna zaniedbuje lub źle wypełnia to, co sama bez polecenia Wydziału ma wykonywać. Nie można zaś tego prawa dyscyplinarnego tak rozumieć, aby Wydział już z góry wyznaczał karę lub groził nią, kiedy jeszcze zaniedbania nie było. Zresztą i to prawo dyscyplinarne Wydziału powołania do odpowiedzialności jest ograniczone, bo kończy się tylko na grzywnie 20 złr., a gdyby chodziło o zawieszenie w urzędowaniu lub usunięcie od urzędowania, władzy autonomicznej przysługuje tylko prawo przedstawienia wniosku o tem do władzy rządowej, która właściwe orzeczenie wydaje. Władze autonomiczne same nie mają prawa bez decyzyi władzy rządowej pociągnięcia funkcyonaryuszy gminy do dalszej odpowiedzialności, kiedy Starostwo ma prawo według własnego uznania w razie ważniejszego uchybienia w pełnieniu czynności poruczonego zakresu działania przez wójta, gdy Rada gminna mimo wezwania złemu nie zaradzi, ustanowić inny organ do sprawowania rzeczonych czynności (§ 108).

3º Samo przez się wynika z tego, co powyżej powiedzianem było, że Wydział powiatowy nie ma prawa przepisywania gminie sposobu załatwienia sprawy. Gdy Starostwo wskazuje sposób załatwienia, jest to rozkaz, który co do litery ma być spełniony: wójt nie powinien ani lepiej, ani gorzej tego załatwić. Choćby załatwienie było najgorsze, ale w taki sam sposób jak Starosta wskazał, wójt za to nie jest odpowiedzialny tylko Starosta, i o to może być spokojny. Gdyby załatwił lepiej ale inaczej jak Starosta wskazał, będzie odpowiedzialny, bo ten wójt nie może wiedzieć, jakie są dalsze przyczyny działania rządu, jakie inne rozporządzenia (gminie niekomunikowane) i dlaczego ten, a nie inny ani lepszy sposób załatwienia sprawy dla ogólno-państwowych interesów i polityki administracyjnej jest w danym razie najodpowiedniejszy. Tymczasem przy poleceniu Wydziału powiatowego wszystko odpada. Ono może zawierać nie rozkaz, ale tylko pouczenie załatwienia sprawy, którą wójt może wykonać

w inny i lepszy sposób według własnego uznania. Wtedy tylko, gdyby sposób wójta był gorszy, niedbały, mogłaby go spotkać kara za uchybienie. Ale na odwrót i to jest właśnie znaczące, gdyby wójt wykonał rzecz co do litery w sposób jak Wydział powiatowy przepisał, a ten sposób okazał się zły, niepraktyczny, natenczas wcale go to od odpowiedzialności nie uchyli, że taka recepta zawarta była w poleceniu Wydziału i gdyby stąd wynikły straty czy szkody dla gminy, lub osób trzecich, albo gdyby rząd z powodu wadliwego wykonania rzeczy (przekroczenia lub mylnego stosowania ustawy) interweniował, wójt ani gmina nie schowa się za płaszcz powagi Wydziału powiatowego, tylko będzie za sposób wykonania rzeczy odpowiadać. 4° To samo ma miejsce co do terminu sprawozdania. Jeżeli Wydział powiatowy wyznaczył termin załatwienia i sprawozdania do dni 10, wójt będzie miał prawo uczynić to w dniach 5, 8, 12, 15, jak uzna za stosowne i nikt z tego powodu nie może mu nic powiedzieć. Oczywiście nie powinien przeciągać terminu na tygodnie, gdyż wówczas z tytułu „opieszałości“ i „zaniedbania obowiązków“ mogłaby go spotkać kara, chociaż stricte rzeczy wziąwszy wątpliwa mogłaby być kwestya, czy gmina ma absolutny obowiązek przedkładania sprawozdań na żądanie Wydziału powiatowego. Prawo nadzoru władz autonomicznych nad gminami (Rozdział VIII ust. gm. § 98 i nast.) sięga tylko do spraw majątkowych. W całej ustawie nie ma ani jednego słowa, któreby dawało władzom autonomicznym analogiczne do władz rządowych atrybucye żądania wyjaśnień w każdej sprawie gminnej i wnikania w cały tok wewnętrznego urzędowania, tudzież żądania współdziałania dla spełnienia zadań administracyi państwowej.

Podobny najzupełniej stosunek, jak między Wydziałem powiatowym a gminą, zachodzi między Wydziałem krajowym a powiatową władzą autonomiczną. Wydział krajowy nie jest wcale władzą przełożoną nad Radą powiatową. Czyż wobec tego logiczne i praktycznie możliwe do urzeczywistnienia są dążenia tych, którzy usiłują coraz więcej zacisnąć węzeł łączności między Wydziałem krajowym i reprezentacyami

powiatowemi i ześrodkować działanie władz autonomicznych pod kierunkiem funkcyj Wydziału krajowego? Skoro się zaś to nie da przeprowadzić, bo elementa reprezentacyj obywatelskich są niezależne i nieodpowiedzialne, czyż można łańcuchem biurokratyzmu, coraz więcej mnożącymi się exhibitami i rosnącym personalem urzędniczym spoić te ciała jakby jedną obręczą? Przypomnieć musimy, że ze stanowiska obowiązujących ustaw, Wydział krajowy jeszcze mniej ma prawa wydawania poleceń i reskryptów do Wydziału powiatowego, niż tenże może to wykonać wobec gminy. W sprawy wewnętrzne powiatu (zawsze prócz spraw majątkowych) Wydział krajowy jeszcze mniej ma prawa się mięszać, niż Wydział powiatowy w sprawy gminne. Wykonać faktycznie możeby mu to łatwiej przyszło, niż reprezentacyi powiatowej, bo Wydział krajowy nietylko w Galicyi, ale we wszystkich prowincyach monarchii przekształcił się zupełnie na urzędową maszynę, mającą wielki personal służbowy i fachowe organa, wykształcone kolejno na różnych stopniach, w różnych jego departamentach, które element obywatelski sześciu reprezentantów wybranych przez Sejm krajowy wobec ogromu czynności i licznego personalu służby coraz więcej zacierają, a na jaw coraz więcej występuje bezosobowość urzędu. Tak to maszyna biurowa zaciera indywidualizm obywatelski i charakter reprezentacyjny samorządu, który zewnętrznie dotąd jeszcze posiadają powiatowe władze autonomiczne. Z czasem i one coraz więcej zbliżą się do wzoru, jaki Wydzial krajowy im dziś przedstawia, gdy im jeszcze trochę exhibitów przybędzie i gdy dalej będą kusić się o podejmowanie zadania wykonawczej służby. Dzisiaj Wydział krajowy ma już w sobie warunki faktyczne, aby mieszać się do spraw Wydziałów powiatowych i ich czynnościami kierować: ma liczny zastęp urzędników, w każdym kierunku zawodowo biegłych i prawników i techników i rachunkowych urzędników; ma doświadczenie spraw i pewne tradycye, ma utarte reguły swego postępowania, szemata, formularze na wszystko etc. Stoi tylko mała trudność na przeszkodzie, że w tym kierunku nie ma żadnej — władzy. Delegata lub urzędnika Wydziału krajowego przyjeżdżającego

do biura powiatowego dla badania spraw i toku czynności, (oprócz w wypadku przewidzianym § 48 ust. repr. pow.) prezes Wydziału powiatowego może nie przyjąć i drzwi kazać przed nim zamknąć, a Wydział krajowy nie będzie miał prawa nic przeciw temu uczynić, ani nawet władza rządowa Starostwo, nie będzie mogło wówczas interweniować po myśli § 52 i drzwi mu otworzyć. Wydział krajowy nie ma prawa *motu proprio* tj. bez rekursu zmieniać lub wstrzymywać uchwały i zarządzenia powiatowej reprezentacyi autonomicznej. Według § 49 Wydział krajowy rozstrzyga rekursa przeciw uchwałom zarówno Wydziału jak Rady powiatowej, ale dodać znowu musimy, że to prawo Wydziału krajowego jest ograniczone, albowiem wszelkie rekursa o naruszenie lub mylne zastosowanie ustaw powinny być wnoszone do władzy rządowej, rozstrzyganie zaś rekursów o poszkodowanie w interesie *(causa in utili)*, pomimo dopuszczalności takich rekursów na zasadzie litery prawa, nie da się po większej części w praktyce urzeczywistnić oprócz spraw majątkowych. To też nadzór Wydziału krajowego nad Wydziałem powiatowym sięga tylko spraw majątkowych powiatu. Zresztą Wydział krajowy nie ma prawa ani kierować ani wglądać w sposób załatwiania czynności powiatowych i choćby Wydział krajowy był zupełnie przeciwnym pewnym zarządzeniom powiatu, powiat będzie miał prawo zarządzenia te w całej mocy utrzymać i wcale nie potrzebuje oglądać się na okólniki Wydziału krajowego. Obwieszczenia, okólniki Wydziału krajowego — czyli jak on je sam i inne biura autonomiczne gwoli utartej teoryi o paraleli władz autonomicznych i rządowych coraz częściej nazywają — „reskrypta (?)“ albo „rozporządzenia“ (sic) Wydziału krajowego, nie mają żadnej mocy obowiązującej, mają tylko wartość „dobrej“ rady dla Wydziału powiatowego, na którą tenże jednak wcale nie potrzebuje się oglądać. Śmieszną jest doprawdy rzeczą te okólniki nazywać reskryptami, skoro ta niby podwładna władza, do której reskrypt jest wystosowany, może wcale na reskrypt „przełożonej instancyi“ nie zważać, może go złożyć poprostu „ad acta“, może wcale na niego nic odpowiadać. Istotnie Wydział powiatowy

nie ma obowiązku na te reskrypta odpisywać, a Wydział krajowy nie ma prawa żądać wyjaśnień. Reprezentacya powiatowa może każdy reskrypt Wydziału krajowego skrytykować i może, jeżeli zechce, odpisać, że treść reskryptu jest zła, błędna, fałszywa, może to nawet uczynić w sposób dość jaskrawy i zjadliwy, może użyć wszelkiej ironii, a Wydział krajowy ani słowa na to nie będzie miał prawa powiedzieć, ani użyć żadnego prawnego lub dyscyplinarnego środka. Dopiero, gdyby pismo było obelżywe lub uwłaczające, mógłby Wydział krajowy odnieść się do władzy rządowej o zastosowanie środków prawnych, wymuszających poszanowanie osób trzecich dla władzy. Ale prawo to przysługuje zarówno i Wydziałowi krajowemu i Wydziałom powiatowym wobec osób prywatnych, a zatem niczem stosunku Wydziału kraj. do Wydziału powiatowego nic zmienia i nie nadaje pierwszemu większej prerogatywy wobec innych zupełnie niezależnych instytucyj i osób prywatnych.

Jakże w tych warunkach porównywać można władze autonomiczne do władz rządowych, hierarchicznie związanych, organicznie na jednoosobowem kierowaniu urzędem opartych, dyscyplinarnie podległych, działających bezwzględnie od najwyższego przełożonego aż do najniższego podwładnego organu pod wpływem jednej siły i dyrektywy pochodzącej od głowy państwa i odpowiedzialnego ministerstwa? Jakże można robić paralelę między niezawisłemi reprezentacyami obywatelskiemi różnych stopni, przeznaczonemi dla wyrażenia miejscowych potrzeb ludności, (gdyż różnym terytoryalnym związkom odpowiadają), a zorganizowaną do sprężystego działania i wykonawczej służby wyszkoloną maszyną państwa? Jakże można dążyć w takich warunkach do scentralizowania władz automicznych, do poddania ich pod jednolity kierunek, do tworzenia z nich dykasteryj na wzór rządowych kółek jednolitej administracyi?

Zapewne nikt nie dąży do tego drogą zmiany ustawy w tym kierunku, (chociaż niektóre dawniejsze wnioski Wydziału krajowego a nawet pewne uchwały sejmowe, które jednak nie otrzymały sankcyi, dążyły do tego), albowiem nikt nie rozebrał konsekwencyj dalszego takiego dążenia

i nie zdawano sobie sprawy, że dążenie mające na celu wrzekomo rozszerzenie atrybucyj i sposobu działania władz autonomicznych, podkopuje właśnie autonomię i niweczy jej podstawy. Nikt nie dąży do tego celu świadomie, aby przekształcić dzisiejszą organizacyę władz autonomicznych i nie zdaje sobie sprawy, do czegoby droga reform w tym kierunku konsekwentnie doprowadzić musiała. Ale dąży się do tego nieświadomie, mimowolnie, od początku ery autonomicznej, a zwłaszcza od ostatnich lat kilkunastu, drogą zwyczaju, drogą powszednich form ucierającej się praktyki działalności władz autonomicznych, dąży się do tego siłą rzeczy, rosnącą z dniem każdym liczbą exhibitów, wzrastającym personalem biurowym, windykowaniem rozszerzenia zakresu działania wykonawczego dla władz autonomicznych. Dążą do tego nieświadomie same władze autonomiczne, biorąc na siebie ciężar załatwiania bieżących spraw i drobiazgów administracyjnych, dąży do tego w najlepszej intencyi gorliwość obywatelska, która poświęceniem swem i wysileniami nad siły ciężarowi sprostać usiłuje, dążą do tego Wydziały powiatowe, kiedy starają się we wszystkie sprawy gminne mięszać się i o nich decydować zamiast niedołężnej gminy. Dąży do tego Wydział krajowy kiedy i on stara się pośrednio przez Wydział powiatowy dotrzeć do gminy, używa do tego stosu aktów, instrukcyj, formularzy, tworzy i deleguje różne organa i komisye, mięsza się do spraw Wydziału powiatowego i kieruje jego czynnościami, byle tym końcem nieudolną gminę wesprzeć, byle jej majątek uratować, gospodarkę uporządkować, wlać w jej łono trochę życia, aby ten szeroki i piękny zakres własny jej działania nie był jak dotąd martwą literą.

Siłą rzeczy dąży się zatem w tym kierunku bez zamiaru zmiany ustawy, ale tylko drobnemi ulepszeniami via facti, lub różnymi mnożącymi się projektami, które na pozór zasadniczego wyłomu w ustawach nie wprowadzają. Do takich projektów należy dotychczas wprawdzie nigdzie nie sformułowany, ale z wielu stron, a zwłaszcza z łona reprezentacyj autonomicznych, po większej części (i to jest znaczące), od samego personalu biurowego, wychodzący projekt zaprowa-

dzenia jednego etatu krajowego dla wszelkich posad urzędników autonomicznych. Naturalnie, że dzisiejszy stan rzeczy jest wadliwy. Po prostu powiedziawszy, oprócz wyjątków, przeciętny urzędnik powiatowy nie może być zupełnie dobrym, dla przyczyn, któreśmy wyżej wykazali, a ujemne strony tego stanu rzeczy będą coraz więcej na jaw wychodzić, im liczniejszy będzie personal biurowy i im dłużej z biegiem lat niedawno przyjęci urzędnicy na systemizowanych świeżo posadach pozostaną. Przytoczyliśmy powyżej przykłady, że Wydział powiatowy może zamknąć drzwi przed delegatami czy urzędnikiem Wydziału krajowego, może nie odpowiadać na jego pisma, lub krytykować je. Zapewne, że takie rzeczy dotychczas nie zdarzały się i nie zdarzą nigdy w sposób jaskrawy, owszem, władze autonomiczne wszystkie wyższe i niższe wspólnie i harmonijnie działają, bo jako instytucye obywatelskie umieją wywierać wpływ moralny, taki wpływ odczuwają. Przymiotem władz obywatelskich jest wywierać wpływ moralny. Tak, jak ich najwłaściwszem polem działania są sprawy ogólniejsze, zastanawianie się nad potrzebami, krytyka stosunków, wytykanie kierunków działalności egzekutywy, tak sposobem działania jest wpływ moralny. Na ten wpływ, czy on pochodzi od społeczeństwa, czy od wyższej krajowej reprentacyi, są one czułe i taki wpływ ze siebie ciągle na zewnątrz wydobywają. Działanie regularne wykonawcze jest za ciężkie na ich ręce i siły, jest jak broń dana do rąk, które jej dźwignąć nie mogą, egzekutywa i formalizm biurokratyczny jest pewnem incompatibile z ich powołaniem, a przymus z góry, zależność od władzy wyższej jest czemś niegodnem ich stanowiska jako wolnej reprezentacyi obywatelskiej. Dlatego wszystkie postanowienia ustawy, któreśmy powyżej przytoczyli o niezależności jednej korporacyi od drugiej, o tem, że żadna nie ma przełożonej władzy nad drugą i nie posiada środków egzekutywy, są zupełnie słuszne i prawidłowe. Nie potrzeba się żadnych scysyj między temi władzami obawiać, nie potrzeba obostrzać atrybucyi „przełożonej“ władzy, póki ciężar działalności spoczywa w rękach reprezentacyi społeczeństwa, opiera się na prawdziwych czynnikach

samorządu, a tylko manipulacyjne i podrzędne czynności najemne siły wykonywują. Gdyby jednak zadania te wymykały się z rąk samorządu, gdyby wobec ich ciężaru ręce wolno wybranych reprezentantów społeczeństwa obwisły i ciężar ten coraz więcej przechodził na barki płatnych, najemnych biuralistów, natenczas już ani wpływ moralny, ani te prawne urządzenia, które zawarte są w dzisiejszych ustawach, nie wystarczą. Potrzeba innych ostrzejszych środków, potrzeba innej organizacyi, zależności jednej instancyi od drugiej, hierarchiczności władzy dyscyplinarnej, ewentualnie potrzebaby etatu krajowego. Ale czy taka reforma jest możebną, czy nie przewracałaby całego ustroju nietylko w praktyce, ale w zasadzie wszelkich podstaw władzy autonomicznej?

Dlaczego w Galicyi wszystkie nowelle do ustawy gminnej, wydane po jej zaprowadzeniu, zamiast rozszerzać autonomię gminy, coraz więcej ją ścieśniały, coraz więcej dawały wpływu „przełożonym władzom autonomicznym“ na stosunki gminne? Dlaczego faktyczne stosunki jeszcze dalej doszły, gdyż to, co ustawy zakreślały jako możność postępowania władzy wyższej w razie potrzeby, stało się regułą postępowania jej prawie zawsze wobec gminy? Dlaczego natura wzajemnego stosunku Wydziału powiatowego do Wydziału krajowego uległa zmianie? Dlaczego wewnątrz w łonie reprezentacyi powiatowej dadzą się dostrzegać niezaprzeczone objawy, jakby zanikania życia, pomimo potrojonej działalności; dlaczego w łonie reprezentacyi powiatowej jest coraz mniejsze zainteresowanie, jakby zniechęcenie do wewnętrznej pracy, spychanie jej bądź to na jedną osobę, prezesa lub wiceprezesa, bądź na personal biurowy? Dlaczego personal biurowy u władz autonomicznych, powiatowych i Wydziału krajowego tak olbrzymio urósł i coraz większą zaczynają odgrywać rolę czynności funkcyonaryuszów, coraz wybitniejszym jest charakter dykasteryalny, a mniej cech działalności obywatelskiej? Dlaczego to wszystko nastąpiło? Niezawodnie ci, którzy byli świadkami powołania do życia instytucyj autonomicznych uznać muszą, że stopniowo następowało ciągłe przeistoczenie stosunków. Niezawodnie każdy uzna, że

powszechne w kraju pojęcie, które wyrobiło się tylko na zasadzie codziennej praktyki, o wzajemnych stosunkach władz autonomicznych do siebie, jest zupełnie odmienne od ich zasad organizacyi, któreśmy co dopiero przedstawili. Skądże to zatem wszystko poszło? Tylko z potrzeby, z konieczności naprawienia złego, które tkwi w dwóch rzeczach: w złej organizacyi gminy i w dualizmie władz administracyjnych, czyli w podziale zadań administracyi na dwie odrębne sfery działania. Błąd organiczny ma zawsze to do siebie, że wszystkie środki nie usuwające samego błędu, ale zmierzające do usunięcia jego następstw, coraz większe złe rodzą; ujemne skutki stają się coraz więcej jaskrawe i dotkliwe, coraz większą szkodę przynoszą. Niewątpliwie, że jeśli podstawy dzisiejszej organizacyi pozostaną, coraz dalej postępować będą nasze instytucye autonomiczne w dzisiejszym kierunku niezdrowego i niepraktycznego rozwoju. Zapewne, że tu i ówdzie usilnością, poświęceniem, ofiarnością społeczną w ponoszeniu kosztów wiele rzeczy zdobyć można i wiele ulepszeń na drodze kultury osiągnąć, pomimo wadliwej organizacyi władz, pomimo nieudolnej gminy. Postęp na każdym kroku w kraju jest niezawodnie, postęp nawet bardzo znaczny od lat kilkunastu w gospodarce gminnej naprzykład, ale nie trzeba zapominać, że gdyby nam przyszło na stopniowy, wysiłkami pracy okupiony przy złej organizacyi postęp czekać, natenczas wszystkie cywilizowane kraje o wiele szybszymi krokami ciągle zdążałyby naprzód. A i tego także nie trzeba zapominać, że w żadnym cywilizowanym kraju stosunki lokalnego samorządu nie są tak zacofane, jak one są jeszcze u nas. Poświęcenie, gorliwość obywatelska, dbałość o dobro publiczne są niezawodnie duszą samorządu i swą wartością przewyższają nieraz na naszą korzyść, w porównaniu z innymi krajami, nasze gorsze urządzenia od tamtych lepszych, gdzie jest może mniej tych przymiotów. Ale to jest właśnie cechą złych a zwłaszcza niepraktycznych urządzeń, że pomimo wysileń, ofiar, gorliwości i kosztów, skutek działalności jest stosunkowo mniejszy, niż tam, gdzie jest mniej nakładu tych dźwigni działania, ale urządzenia same są lepsze i praktyczniejsze.

Bez wątpienia można powiedzieć, że gdyby zostało od razu zaprowadzone lepsze urządzenie, ten postęp w stosunkach krajowych, którym się dziś cieszymy, mógłby był dawno być osiągnięty; ani w r. 1887 ani nawet w roku 1874 nie byłoby tak smutnego i opłakanego stanu stosunków gminnych, jaki się ze sprawozdań Wydziałów powiatowych przedstawia, a który się dziś niewątpliwie na lepsze zmienił, ale jeszcze z gruntu nie odmienił. Zresztą najważniejszy moment należy poruszyć, że jeśli w tym samym kierunku, co dotychczas, pójdą dalej stosunki i oś, około której obraca się działalność władz autonomicznych, dalej uchyli się od jej naturalnego i ustawą wytkniętego pionu, natenczas może poniekąd zachodzić obawa, że gorliwość i wysilenie zmniejszy i zniechęci się, że koszta wyczerpią środki, jeśli nadal koszta budżetów samorządu gminnego, powiatowego i krajowego będą zbyt wielkie w stosunku do rezultatów i pożytków, jakie ten samorząd społeczeństwu przynosi.

Niekonsekwencye na każdym kroku widoczne w organizacyi, niekonsekwencye w środkach zaradczych, rodzą też na każdym kroku niekonsekwencye i różne zamieszania w stosunkach życia. Wytknęliśmy powyżej różne niekonsekwencye organizacyi, dotknęliśmy tego, do jak wadliwych dochodzi się wyników, jeżeli się przyjmie ostateczne następstwa dzisiejszych urządzeń. Obecnie wypada nam wspomnieć, że te niekonsekwencye i wadliwości nie występują na jaw tylko w głównych wytycznych liniach obrotu spraw samorządu, w tym kierunku, w jakim on obecnie w kraju zdąża, ale na każdym kroku w praktyce życia spotyka się mnóstwo wadliwości i ujemnych stron.

Przedewszystkiem nie da się zaprzeczyć, że w opinii publicznej kraju z biegiem czasu nastąpiło pewne zobojętnienie na czynności reprezentacyj autonomicznych.

Kiedy po r. 1867 i wprowadzeniu w życie konstytucyi grudniowej, tworzono autonomiczne instytucye w kraju, inne podówczas panowało co do ich znaczenia i wartości zapatrywanie, inne do nich przywiązywano nadzieje; spodziewano się, że staną się treścią życia politycznego i narodowego

w kraju. Po doznanych ciężkich zawodach ludność odetchnęła swobodniej; spodziewała się, że społeczeństwu, pozbawionemu niezależności państwowej nowe urządzenia zastąpią częściowo brak własnego rządu, będą stanowić, dzięki szczęśliwym okolicznościom, własne w tym kraju władze, — krajowe. Stąd też utarła się do dziś dnia używana powszechna nazwa na oznaczenie instytucyj autonomicznych, Wydziału sejmowego, Wydziałów i Rad powiatowych, — jako władz „krajowych“, które miały zastąpić dla ludności czynniki własnego rządu. Nie można się dziwić w danem położeniu temu naiwnemu zresztą zapatrywaniu, które było powodem, że u nas w Galicyi tak wielkie przywiązywano znaczenie do władz „krajowych“, jak w żadnej innej prowincyi monarchii. Naiwnem jednak było to zapatrywanie ze stanowiska prawa publicznego, albowiem instytucye, którym wytknięto za zadanie zajmowanie się sprawami dróg, zarządu majątkiem, zakładami humanitarnymi i poniekąd zadaniami kultury ogólnej, jeszcze nigdy nie będą w stanie czynnika rządu i władzy społeczeństwu zastąpić. Jeśli miastu dany jest samorząd pod postacią autonomicznej Rady miejskiej i magistratu, natenczas taka autonomia wszystkie potrzeby życia i miejskiego zarządu miastem zaspokoić może.

Co się tyczy miejskich interesów, niczego więcej pragnąć nie będzie, bo od zarządu miejskiego więcej się nie żąda. Jeśli prowincyi i jej społeczeństwu dany samorząd w ten sposób, że jego organa bez pomocy państwowej mogą sobie same mosty i drogi budować, własnymi zakładami humanitarnymi zarządzać, stypendya jakieś fundować i swe własne fundacye nadawać, pewne sprawy ekonomiczne i kultury, choćby w dość szerokim zakresie popierać, — to wszystko jeszcze temu społeczeństwu nie wystarczy, ogólniejszych jego dążeń i potrzeb nie zaspokoi, ani publicznego życia w sobie nie streści i prawdziwym samorządem nie będzie, bo od niego żąda się dużo więcej. Im więcej (może nieświadomie ale instynktownie) spodziewano się i oczekiwano po działalności organów autonomicznych, które miały stać się „władzami krajowemi“, — tem większy następował zawód wobec rezultatów

tej działalności. W pierwszej dobie ery autonomicznej zawód ten odczuto dość powszechnie, ale początkowo przypisywano go innym okolicznościom. Reprezentacye autonomiczne kraju uważały, że wydzielony im zakres działania jest za szczupły, że organa państwowe z zazdrością patrzą na tę odjętą im sferę czynności i wciskają się w autonomiczne uprawnienia. Zachodziło podobieństwo jakby do właściciela, który nabywszy znaczną przestrzeń gruntu, nie stara się całą usilnością na tym gruncie swój budynek wznieść, ale przedewszystkiem dąży tylko do rozszerzenia gruntu i ciągle spory o jego granice prowadzi. Dążenie to, o ile odnosiło się do rozszerzenia praw politycznych kraju i atrybucyi Sejmu, było bardzo słuszne, pożyteczne i potrzebne, o ile zaś odnosiło się do rozszerzenia administracyjnych atrybucyj władz autonomicznych, było niepraktyczne i fałszywe, bo żądało rzeczy niemożliwych do urzeczywistnienia w dziedzinie administracyi. Zachodzi pod tym względem to samo podobieństwo co do dążenia przy organizacyi autonomii gminnej, kiedy w r. 1861 starano się tylko o to, aby jak najwięcej atrybucyj do własnego zakresu działania gminy zaliczyć, aby tylko ten zakres jak najbardziej rozszerzyć, obdarzyć go najtrudniejszemi zadaniami do spełnienia, wyjąć z pod kontroli państwa i jego pomocy, a nikt nie pomyślał, czy ta gmina będzie miała warunki życia, siły, środki do działania, czy na zasadach danej organizacyi będzie w stanie korzystać i używać z danych jej atrybucyj. Niektóre dążenia rozszerzenia atrybucyj władz autonomicznych rząd odrzucił, udzielając odmowy sankcyi wnioskom reprezentacyi krajowej. Uważane to było wówczas jako objaw centralistycznego kierunku rządów państwa. Przed kilkunastu laty reprezentant rządu w Sejmie oświadczył, że tenże nie dozwoli, aby Wydziały powiatowe miały większe atrybucye władzy dyscyplinarnej nad pisarzami gminnymi, niż Starostwa. Tego oświadczenia nikt już nie przyjął jako wynik centralistycznych dążności i nikt bardzo się przy pierwotnem zapatrywaniu nie upierał. Wszak gdy się spełniło to, o co się tylokrotnie upominano, żeby rząd nie mieszał się do spraw

wewnętrzynych autonomii gminnej i odstępował wszystkie sprawy autonomiczne do wykonania autonomicznym władzom, to rezultat zamiast pożytku tylko szkodę przyniósł. Władzom autonomicznym przybyło bowiem ogromnie wiele balastu biurowego, który obciąża ich ruchy, a nadto władzom tym dużo trudniej złemu zaradzić, niż władzom rządowym. A zatem zaniedbanie obowiązków własnego zakresu działania gminy jest jeszcze gorsze, niż gdyby nad tem czuwały organa rządu. Gdyby wprowadzono przed laty w życie projekty i dążenia reprezentacyj autonomicznych co do rozszerzenia własnych atrybucyj działania, nie byłoby to przyniosło do dziś dnia żadnych rezultatów. Tak samo nie przyniesie nigdy żadnego pożytku, gdyby nawet kiedykolwiek mogło nastąpić (?). uzbrojenie tych władz środkami egzekutywy. Obciąży ono jeszcze więcej działalność ich, coraz więcej przeistoczy na dykasterye biurokratyczne, przysporzy kosztów i nielegalnych zarządzeń, pomnoży liczbę rekursów i procesów, a na ostatek podkopie jeszcze więcej zasady autonomii.

Skoro w założeniu samem zasady organizacyi są skrzywione, skoro się ma błędne o nich wyobrażenia i szuka środków naprawy, które są tylko dalszym łańcuchem błędów, to dochodzi się zawsze do rezultatów niepraktycznych i prędzej czy później zawód i rozczarowanie nas spotkać musi.

Co Wydziały i Rady powiatowe w sprawozdaniach swych o 25-cioletniej działalności kładą na pierwszem miejscu? jakie rezultaty swych czynności starają się przedewszystkiem wykazać, czem głównie chcą i mogą się pochlubić? W każdem z ogłoszonych drukiem sprawozdań przywiedzione są wyniki dwóch głównych kierunków działalności: starania o budowę i utrzymanie dróg, tudzież starania o naprawę stosunków gminnych, uporządkowanie majątków i gospodarki gminnej. Co do dróg, rezultat jest niezawodnie bardzo znaczny. Ale jeśli głównym osiągniętym rezultatem działalności reprezentacyj autonomicznych mają być tylko — drogi, natenczas byłby trochę za nizki rezultat i za mały wynik tak wysokiej organizacyi i tak szerokiego zakresu działania tych instytucyj. Niezawodnie byłoby to wielkiem obniżeniem stanowiska

i działalności Rad powiatowych, gdyby przeważało zapatrywanie, że najważniejszym rezultatem jej pracy są tylko sprawy drogowe. Naodwrót jednak nie można twierdzić, że ten fakt, że są dobre drogi, przypisać należy tylko istnieniu Rad powiatowych. Wszak gdyby była ta sama ilość pieniędzy w kraju przeznaczona na drogi, niewątpliwie i inne czynniki byłyby zdołały drogi pobudować. Wszak nietylko w innych państwach, ale nawet w innych prowincyach monarchii, gdzie Rady powiatowe wcale nie istnieją, są przecież równie liczne i równie dobre drogi jak u nas, a nawet jeszcze liczniejsze i lepsze.

Drugim najwydatniejszym działem czynności reprezentacyi powiatowej, na który się sprawozdania z chlubą powołują, są usiłowania ratowania majątku gminnego, doprowadzenie gminnej gospodarki do pewnego porządku i wywierania wpływu na gminę, aby swe autonomiczne zadania wykonywała. Daliśmy w osobnym rozdziale obraz stosunków majątkowych gmin i ich gospodarki. Zapewne, że i na tem polu zasługi reprezentacyj autonomicznych są znaczne, że uratowano od zniszczenia wiele majątku gminnego. Mimo to stosunki gospodarki gminnej są jeszcze bardzo odległe od jakiej takiej poprawności, gorsze są niż w innych krajach cywilizowanych, gorsze niż w tych prowincyach, gdzie instytucye reprezentacyj powiatowych nie są znane.

Trzecim rezultatem działalności, który Rady powiatowe w swych sprawozdaniach podnoszą, jest zakładanie i rozpowszechnianie instytucyj kredytowych w powiecie, a mianowicie powiatowych kas Oszczędności i kas pożyczkowych gminnych. Jest niezawodnie zasługą reprezentacyj powiatowych, że kasy Oszczędności założone zostały i że dobrze rozwijając się, udzielają przystępnego i taniego kredytu najniższym warstwom ludności. Pomyślny rozwój tych instytycyj jest przedewszystkiem zasługą Wydziałów powiatowych, bo po większej części Wydział powiatowy jest zarazem Wydziałem kasy Oszczędności, tj. władzą, która kasą zarządza. Gdyby inne elementa wchodziły do zarządu kasy, możeby ta istytucya mniej pomyślnie się rozwijała, możeby prędzej

zdarzały się jakieś niewłaściwości lub uchybienia, które dzisiaj są mało znane, gdy zarząd w tak uczciwych i doborowych spoczywa rękach. Podnosząc to przypuszczenie dochodzi się do najdalszych granic uznania zasług reprezentacyj powiatowych, ale ostatecznie i w tem pewną miarę trzeba zachować, albowiem zawsze nie można twierdzić, że powstanie i rozwój kas Oszczędności należy istnieniu reprezentacyj powiatowych przypisać, gdyż są kraje i prowincye, gdzie Rad powiatowych niema, a podobnego rodzaju instytucye zapewne nie lepiej, ale równie dobrze jak u nas się rozwijają. Co się zaś tyczy kas pożyczkowych gminnych, jest wiele łudzących tylko pozorów ich wartości. Instytucye te rozwijają się, niewątpliwie coraz większe posiadają kapitały, ale pożytek ich w rzeczywistości dużo mniejszy jest, niż na papierze. Na podstawie sprawozdań statystycznych podziwiaćby należało ich rozwój, w rzeczywistości zaś rozwijają o wiele mniej skuteczną działalność i albo udzielają kredytu tylko najzamożniejszym członkom gminy, krewniakom zarządu, a reszta ludności w razie potrzeby zmuszona jest szukać kredytu u lichwiarzy izraelickich, albo wierzytelności ich są nieściągalne. Wyjątki zapewne znajdują się, że same gminy dość porządnie zarządzają kasami pożyczkowemi, ale wogólności kasa pożyczkowa gminna tylko wtedy dobrze idzie, kiedy jest pod ciągłą kontrolą i prawie bezpośrednim zarządem Wydziału powiatowego. Z uwagi, że rzeczywista działalność gminnych kas jest dosyć wątpliwą, kilka Wydziałów powiatowych znanych bardzo z dbałości o stosunki gminne, kas takich bynajmniej w swoim powiecie nie zaprowadziło; natomiast poparto zakładanie kas Raiffeisenowskich.

Jakąż więcej wykazały działalność reprezentacye powiatowe? Oto tu i ówdzie założyły niektóre z nich jaki szpital na 12—20 łóżek, lub inny zakład dobroczynny, albo częściowo przyczyniły się do jego założenia, uposażając go bądź własnymi funduszami, bądź też funduszami pod ich zarządem zostającymi, np. z grzywien karnych lub z funduszu ubogich gmin, jeśli się gminy na to zgodziły. Takich zakładów jest jednak bardzo mało. Dalej prawie każdy Wydział ufundował

po jednem lub więcej stypendyów, albo też jednorazowo złożył z okazyi jakich większych uroczystości fundusz na cele humanitarne lub na cele oświaty. Dalej pokupował dla kilku lub kilkunastu gmin sikawki i darował je gminom. W razie klęski pożaru przychodził pogorzelcom z pomocą kilkudziesięciu lub kilkuset złr. z funduszów powiatowych. W razie większych klęsk elementarnych, powodzi lub nieurodzaju pośredniczył przy rozdawnictwie zapomóg państwowych lub krajowych ubogiej ludności powiatu. Pośredniczył w sprzedaży tańszej soli, w udzielaniu kredytu na fabryki dachówek etc.

Czy to już wszystko? Nie. Oprócz tego załatwiła reprezentacya powiatowa tyle a tyle tysięcy exhibitów, tyle set odbyła posiedzeń, tyle a tyle wniosła petycyj do Rady państwa, Sejmu lub Rządu, tylu ukarała wójtów dyscyplinarnie, tylu pisarzy gminnych usunęła, tyle razy brała udział w uroczystościach krajowych lub różnych obchodach [1]), tyle a tyle pieniędzy złożyła na różne krajowe i inne cele. Oto mniej więcej wszystko, co tylko wyczytać można w sprawozdaniach Rad powiatowych za pierwszy 25-letni okres działalności. Jedne opracowały rzeczy dokładniej, dając szczegółowy obraz swych czynności, a przytem często ciekawe cyfry statystyczne dotyczące całego powiatu, drugie napisały w sposób pobieżny, zamykając swe sprawozdanie więcej w ogólnikach. Zdaje się nam, że zebrawszy wszystkie ogłoszone sprawozdania, żadnego ważniejszego momentu działalności nie opuściliśmy. Jednej rzeczy tylko w tych sprawozdaniach nie ma i na próżno byłoby jej szukać, tj. cyfry kosztów tej

---

[1]) Zapewne nikt nie zechce ograniczać dozwolonego w konstytucyjnem państwie prawa brania udziału reprezentacyom autonomicznym w różnych uroczystościach lub obchodach publicznych, ale też nikt nie powie, żeby to był właściwy ich cel działania. Kiedy zwłaszcza wszystkie instytucye i korporacye prywatne także udział biorą w tych obchodach, nikomu przecież nie przyjdzie na myśl, poczytywać tego Radom powiatowym za pozytywny rezultat, za dodatni skutek ich działalności, jeśli przy jakimś obchodzie brały udział. Nawet instytucye prywatne zazwyczaj w sprawozdaniach swych o tem nie piszą, uważając to, jeśli nie za podrzędną, to za zewnętrzną reprezentacyjną czynność, jednakowoż bardzo wiele Rad powiatowych, tych zwłaszcza, które tylko w ogólnikach zamknęły swe sprawozdania, między wynikami swej działalności te swoje „prace“ podniosły.

działalności. Wogóle strona kosztów, jeśli nie w ujemnem, to w zupełnie ciemnem przedstawia się świetle. Nikt na podstawie ogłoszonych dat dojść nie potrafi, ile też wynosiły wydatki na tak rozległą działalność w ciągu upłynionego 40-lecia.

Kwestya kosztów jest jednak rzeczą najważniejszą. Tak w gospodarstwie krajowem, jak w administracyi, która powinna być dźwignią gospodarstwa i kultury krajowej, kwestya kosztów jest rzeczą decydującą o pożyteczności pewnych urządzeń. Pod tym względem nie może być innej zasady jak: według stawu grobla. Najpiękniej pomyślane przedsiębiorstwo, jeśli tylko osiągnięte rezultaty nie pokrywają kosztów zarządu, jeśli nakłady nie zwracają się, nie przynosi pożytku.

Ile kraj wydał w ciągu 40 lat na koszta autonomicznej administracyi powiatowej, zliczyć trudno. Nie pomylimy się jednak znacznie, oceniając ten wydatek na około 80 milionów koron. Zapytajmy się szczerze, a nadszedł już czas, aby sobie takie pytanie ściśle postawić, jak wielki jest tej działalności rezultat? Czy osiągnięte rezultaty odpowiadają owym milionom wziętym z kieszeni podatkujących w ubogim kraju? Czy rezultat odpowiada owej pracy, zabiegliwości, oderwaniu się od zawodowego zajęcia, nieustannej i dotychczas jeszcze nie wyczerpującej się gorliwości obywatelskiej służby? Do milionów wydanych z funduszów publicznych nie doliczamy tych kosztów, które 1.924 członków reprezentacyi powiatowej z własnych funduszów corocznie ponosi. Jeśli już tych kosztów nie uwzględnia się, w każdym razie należy wziąć w rachubę wartość pracy 1.924 członków reprezentacyi powiatowej i stratę ich czasu, a choć nie wszyscy równo tyle swej pracy i czasu służbie publicznej poświęcają, w każdym razie poświęcają swej pracy, czasu, zdolności i sił najwięcej ci, którzy skądinąd i w innych zawodach najwięcej są zajęci i co najwięcej są pracowici. Gdzie są ich pracy namacalne skutki? Już to samo, że trzeba ich szukać, trzeba zastanawiać się, aby je wynaleźć i zliczyć, dowodzi, że one nie są nazbyt widoczne. Namacalnym rezultatem jest tylko rozgałęziona sieć dróg utrzymywanych w dobrym stanie.

Ale odliczywszy, że pewna część dróg powstała zapomocą środków państwowych, kosztem skarbu wojskowego, bądź to z funduszów zapomogowych, biorąc rzeczy w najokrąglejszych cyfrach, wydatki na drogi wynosiły zaledwie mniejszą część innych kosztów pieniężnych, a niezawodnie mniej niż 10% wartości pracy, straty czasu i osobistych zabiegów ponoszonych przez reprezentantów ciał powiatowych. Wszak dla załatwienia spraw drogowych nie potrzeba tylu sesyj, ani tak długich, godzinami przewlekających się dyskusyj, ani poruszenia tak wielkiego i drogocennego aparatu społecznego, jakim są reprezentacye powiatowe. Gdzież reszta rezultatów? Majątki gminne? — Wykazaliśmy powyżej, że mimo wszystkiego, ich stan jest gorszy niż w innych cywilizowanych krajach. Czy oprócz tego tych kilka lub kilkanaście zakładów publicznych, szpitali, stypendyów i innych fundacyj, te sikawki rozdane tu i ówdzie gminom, sprzedaż topków tańszej soli, te wieńce, deputacye, lub reprezentacyjny udział w różnych uroczystościach, usunięcie pewnej liczby pisarzy lub wójtów, na których miejsce prawie również niedołężne indywidua przyszły, równoważą nakład olbrzymi pracy trudów, straty czasu i brzemię ciężarów pieniężnych?

Różne wadliwości i niekonsekwencye w urządzeniach wywołują także w codziennej praktyce różne objawy wadliwe, będące dowodem obniżenia gorliwości obywatelskiej w pełnieniu służby publicznej, wskazówką, że w zawiązkach instytucyi samorządu zaczyna się lęgnąć robak, który owoce i całą doniosłość i pożytek tych instytucyj niszczyć może. Nie możemy nie wspomnieć o kilku objawach, które dowodzą obniżenia gorliwości obywatelskiej, a zarazem pewnego odbiegnięcia od zasad, które muszą być podstawą autonomicznych urządzeń. I tak np. niezawodnie wadliwą jest rzeczą, jeśli w powiatach XX. członkowie Wydziału ze stanu włościańskiego pobierają zwrot kosztów furmanki za dni obecności na sesyi. Samorząd stoi tylko poświęceniem reprezentantów społeczeństwa, ofiarą, jaką oni robią ze swego czasu, pracy, a nawet kosztów i straty, które ponoszą w swych prywatnych zajęciach dla dobra ogółu. Zasadniczą podstawą samorządu musi

być nietylko bezinteresowność, ale nawet ofiara i poświęcenie osobistych interesów. Taka jest wyższa forma doskonałości, której w zasadzie dla każdej instytucyi samorządu przestrzegać i wymagać należy. Poświęcenie nadaje dopiero wielką wartość służbie obywatelskiej, podtrzymuje i potęguje w społeczeństwie gorliwość, staje się najpiękniejszą podnietą działania, uszlachetnia pracę, w członkach reprezentacyi obywatelskiej przynosi ze samowiedzą ofiary swych prywatnych interesów, wielkie zadowolenie ze swej pracy, a na zewnątrz przynosi największe tej pracy pożytki. Zwrot poniesionych wydatków jest uzasadniony tylko w wyższych ciałach reprezentacyjnych, parlamentach lub sejmach, gdzie obecność reprezentantów ludności wymaganą jest przez czas dłuższy w miejscowościach bardzo odległych od zwykłego ich miejsca pobytu, np. stolicy państwa, kraju, gdzie z natury rzeczy koszta utrzymania są zwykle większe. Nigdy zaś nie powinno się to odnosić do reprezentacyi mniejszych związków lokalnych. Jeżeli jednak zachodzą wypadki stosowania go w związkach lokalnych, co w każdym razie jest rzeczą wadliwą i ze stanowiska zasadniczego potępienia godną, natenczas ten drugi sposób musi być zarówno stosowany do wszystkich członków reprezentacyi, bez względu na ich stan i majątek. Tego koniecznie domaga się prawo równości, a dalej powinno to być rzeczą jawną, powszechnie wiadomą, ogłoszoną przed wyborami, a nie trzymaną w zakryciu i tylko członkom Wydziału znaną. Wynagrodzenie to jest małe, o ile wiemy, nie przenosi 3 złr. na osobę za jedną sesyę, ale zawsze tkwi w tem nierówność i obniżenie poczucia obywatelskiego na niekorzyść włościan. Zdarzało się także, że Rada powiatowa przyznała budżetem kwotę 300 złr. na drobne wydatki, jakieś zapomogi etc., do dyspozycyi prezesa, t. j. ryczałt na bieżące małe potrzeby, aby w razie nadarzającej się potrzeby prezes mógł wydać pewną kwotę bez zwoływania *ad hoc* Rady. Z tej kwoty 300 daje prezes może kiedy niekiedy jakie wsparcie, ale wogóle żadnych z tego rachunków nie składa i całą resztę zatrzymuje dla siebie, uważając jako rodzaj pewnego wynagrodzenia za swe trudy i koszta

podróży. Czy to prawidłowo? Gdzieindziej powstała myśl, żeby miejscowemu adwokatowi, biegłemu prawnikowi i członkowi Wydziału powierzyć poprawianie i przerabianie referatów, udzielając mu za to specyalne wynagrodzenie. Podobno Wydział powiatowy był skłonny do zawarcia takiego układu z jednym ze swych członków, jednak w obec znacznej wysokości wydatku inicyatorowie tej myśli nie mieli odwagi wnieść odpowiedniego wniosku przed pełną Radę i na razie rzecz pozostała w zawieszeniu. Ale czy ta sprawa jutro nie stanie na porządku dziennym? czy jeśli nie w tej, to może w innej, łagodniejszej formie nie stanie się koniecznością wobec coraz więcej biurokratycznego trybu urzędowania? Wszystkie te i podobnego rodzaju usterki wynikają z jednego głównego błędu, t. j. naginania instytucyi stworzonej do obrad i deliberacyi do zadań wykonawczej służby, administracyi, a objawy podobne obniżają bądź co bądź poziom gorliwości obywatelskiej.

W jednych powiatach jest usterek mniej, w drugich więcej, wszędzie jest jednak możność usterek, wynikająca z błędów organizacyi, które nietylko dopuszczają podobne wadliwości, ale czynią je poniekąd koniecznemi. Wszystkich usterek wyliczać nie będziemy, ale do najgorszych zaliczamy właśnie takie wypadki, gdzie wszystkiem zarządza personal biurowy. Zdarza się także, że prezes podpisuje referaty *in bianco*, t. j. naprzód podpis kładzie, zanim referat jest napisany i skolacyonowany. Raz podpisze się na końcu arkusza, drugi raz w środku, to znów na początku i tak zostawia sekretarzowi zapas arkuszy czystych ze swoim podpisem, a sekretarz bierze w miarę potrzeby raz arkusz, gdzie podpis jest na dole, albo też w połowie, według tego czy krócej, czy dłużej czystopis „odezwy“ Wydziału wypadnie. Kto w takim powiecie rządzi, Rada powiatowa, czy Wydział, czy prezes czy — sekretarz?

Niewystarczająca jest też kontrola wydatków. Ciała zbiorowe są nadzwyczaj zdolne do kontroli działania i kontroli wydatków innych, a nie swoich własnych organów. Kiedy rząd buduje drogi, zakłady publiczne i jakiekolwiek czyni nakłady, w łonie reprezentacyi zbiorowej natychmiast

jest świadomość, czy pieniądze dobrze i należycie zostały użyte i gdyby to leżało w jej kompetencyi, natychmiast o sposobie ich użycia wywiązałaby się dyskusya. Nasze władze powiatowe autonomiczne mają zdolności do takiej kontroli i chociaż nie mogą z łatwością zarządzać majątkiem gminnym, z łatwością nawet i dobrze potrafią sprawować kontrolę nad zarządem majątku gminnego i innych obcych zakładów, ale co do kontroli użycia swych własnych funduszów zachowują się zadziwiająco obojętnie. Kiedy wszystkie wydatki, wszystkie rachunki państwowe idą po przejściu rewizyi przełożonych władz nadto jeszcze do kontroli osobno w tym celu ustanowionych organów państwa, tj. izb obrachunkowych, rachunków władz autonomicznych ostatecznie nikt ściśle nie kontroluje, bo ani żadna władza wyższa, ani żaden inny organ odrębny rachunków tych nie bada ani sprawdza, a one same badają je dość pobieżnie i niedokładnie. W wielu innych państwach kontrola rachunków ciał autonomicznych jest o wiele ściślej urządzona. I tak np. w Szwajcaryi, gdzie autonomia związków komunalnych do najdalszych granic jest posunięta, w niektórych kantonach, jak Zurichskim, rewizya wszystkich wydatków gmin i ich zamknięć rachunkowych przechodzi najrozmaitsze stadya w biurze prefekta, naczelnika dystryktu, prokuratoryi i izb obrachunkowych rady stanu. W tych państwach zaś, gdzie ciało reprezentacyjne zespolone jest z urzędem wykonawczym w jednę organiczną całość, ciało reprezentacyjne kontroluje rachunki organu wykonawczego, organ zaś wykonawczy kontroluje wydatki lub uchwały rozstrzygające o wydatkach organu reprezentacyjnego. W Prusiech Wydział powiatowy *(Kreisausschuss)* i sejmik powiatowy *(Kreistag)* kontroluje rachunki Landratów, Landrat kontroluje zaś wydatki tych i innych reprezentacyj komunalnych; we Francyi komisye rad departamentalnych *(conseils généraux)* kontrolują rachunki administracyi departamentu, a organa rządowe *(prefektury)* kontrolują wydatki ciał zbiorowych. Niezależnie od tej kontroli są jeszcze ustanowione izby obrachunkowe. W każdym razie organ egzekutywy, zarządzający i obracający wydatkami bieżącymi, stoi pod

kontrolą ciał uchwalających i nadzorujących, te zaś ciała stoją pod kontrolą organów państwowych. Podzielona na dwie odrębne role i dwie ręce kontrola jest ścisłą i dokładną. U nas tego nie ma. W zasadzie jest to poniekąd w ustawie zaznaczone, że Rada powiatowa uchwala wydatki Wydziału powiatowego i kontroluje ich użycie, bo u nas uważany jest Wydział powiatowy i Zwierzchność gminna za organ wykonawczy, a Rada powiatowa i Rada gminna za organ kontrolujący. Tak samo Sejm kontroluje wydatki Wydziału krajowego. Ale nie trzeba zapominać, że Wydział powiatowy jest krwią z krwi j kością z kości Rady powiatowej, że kontrola Rady odnosi się w tym wypadku do wydatków własnego jej organu, jakby do własnych wydatków i rachunków. Kontrola własnych rachunków nie odbywa się nigdy z taką chęcią, nie tak czujnie, tak skwapliwie przy każdej sposobności, jak kontrola wydatków cudzych i sprawowaną jest raczej od czasu do czasu w pewnych dość odległych terminach raczej jakby dla dopełnienia przepisanej formalności. Lustracye dokonywane przez organa Wydziału kraj. nie zastąpią również nigdy stałej, ciągłej i ściśle uorganizowanej kontroli. Ponieważ organ zarządzający wydatkami jest zwykle pobłażliwym dla siebie organem kontroli, wkradły się do gospodarki funduszów miejskich w Galicyi, wykonywanej przez Rady miejskie i z ich ramienia ustanowione magistraty, takie nieporządki, że to jest rzeczą nadzwyczaj rażącą, skandaliczną i że nie pozostawało innego sposobu wyjścia, jak użycie środka najwięcej przeciwnego autonomii t. j. rozwiązania Rad gminnych, odebrania zarządu miejskiego organom autonomicznym i oddania go w ręce komisarzy rządowych. Nieporządki musiały być wielkie, skoro opinia publiczna zamiast się czuć dotkniętą tak przeciwnem autonomii gminnej postępowaniem, była z niego zadowoloną i wskazuje jeszcze na więcej miast, gdzieby zastosowanie tego środka przyjętem było z powszechnem zadowoleniem.

Nieporządków finansowych w zarządzie funduszów powiatów dostrzedz nie można. Niesprawiedliwym byłby dla reprezentacyj powiatowych ten, ktoby im taki zarzut krzywdzący

uczynił. Widocznie elementa wchodzące w skład reprezentacyj powiatowych były wszędzie o wiele wyższe i lepsze przez cały ubiegły czas ery autonomicznej, niż pewne czynniki zarządu owych miast, gdzie ów środek był potrzebny. Nieporządków żadnych w gospodarce powiatowej nie ma, ale niewłaściwości są. Spełniająca w Radach powiatowych funkcye kontroli t. zw. komisya rewizyjna, pracuje zbyt powierzchownie. Często poświęca tej pracy zaledwie kilka godzin (sic), a ponieważ całego budżetu dochodów i wydatków wynoszącego razem kilkadziesiąt tysięcy złr., a oprócz tego bilansu różnych funduszów ubogich, karnych, gminnych etc., zostających pod zarządem Wydziałów powiatowych, we wszystkich najróżnorodniejszych pozycyach zrachować, badać i sprawdzać szczegółowo i dokładnie nie jest w stanie, przeto z ksiąg rachunkowych wybiera na wyrywki kilka pozycyj, takowe o ile może sprawdza i na tej zasadzie stawia pełnej Radzie swe wnioski, pod formą „sprawozdania komisyi kontrolującej“, zakończone zwykle mocyą „udzielenia absolutoryum Wydziałowi“, a zawierające czasem dodatkowe poprawki odnoszące się raczej do przyszłości, do ogólniejszych kwestyj zarządu powiatem, niż do przeszłości i do wrzekomo sprawdzanych zamknięć rachunkowych.

Kontrola taka jest więc po większej części tylko formalna i sama jest tylko formalnością. Dokładną jest jedynie tam, gdzie ją pojedynczy gorliwy członek prezydyum dokładnie wykonywa. Gdyby kiedykolwiek przyszło do złączenia rozłączonych dualizmem władz autonomicznych i państwowych administracyjnych w jednę organiczną całość, natychmiast odmieniłyby się stosunki. Ciało zbiorowe reprezentacyjne odrazu stałoby się kontrolującem. To co dzisiaj wykonywa niechętnie i pobłażliwie, podejmowałoby z największem upodobaniem i aż nadto byłoby pochopne do ścisłej kontroli i surowej krytyki. Nie czekałoby na przedłożenie preliminarzy i zamknięć rachunkowych, ale zawsze, przy każdej sposobności, na każdej sesyi podnosiłoby i w życie wprowadzało kontrolę, żądało wyjaśnień lub występowało może z niedość ugruntowaną krytyką, że tu i ówdzie za wiele wydano, za

drogo materyały policzono, za wysokie cyfry podano etc. Bo do wykonywania kontroli nad cudzą działalnością i obrotem bieżących wydatków każde takie ciało jest nadzwyczaj skłonne i w tym kierunku niesłychanie czujne.

Powiedzieliśmy powyżej, że nikt nie może wystąpić z zarzutami jakichś nieporządków i nadużyć w gospodarce powiatowej, który to zarzut niestety bardzo ugruntowany spotyka gospodarkę wielu naszych miast i miasteczek. Tak samo nikt nie może zarzucić, że reprezentacye powiatowe nie są dość oszczędne w szafowaniu publicznego grosza. Dowodem oszczędności, tj. ponoszenia tylko takich wydatków, które uważane bywają za ogólnie potrzebne, jest to, że zwykle uchwały decydujące o powiększeniu wydatków zapadają w łonie reprezentacyi powiatowej — jak tego codzienne doświadczenie uczy -- znaczną większością głosów, często prawie jednomyślnie, lub bez silniejszej przedmiotowej opozycyi. Żaden prezes, żaden Wydział powiatowy nie radby lekkiem sercem powiększać wydatków, żadna Rada nie chętnieby bez uznania ich potrzeby uchwalała wyższe dodatki do podatków, gdyż w skład Rady wchodzą właśnie przedstawiciele wszystkich klas podatkujących. Jednakowoż jakkolwiek zarzutu braku oszczędności nikt zapewne nie uczyni, przepomnieć nie możemy, że i pod względem wydatków zachodzą pewne niewłaściwości, które wypływają z mylnego pojęcia ogółu, a zwłaszcza pewnych autonomistów, o istocie władz powiatowych z pojęcia, jakoby one były „krajowemi władzami“ w zastępstwie krajowego rządu, którego Galicya nie posiada.

Przeglądając roczne rachunki i sprawozdania Rad powiatowych, tudzież sprawozdania jubileuszowe za 25-lecie, spostrzedz można, że każda Rada powiatowa ponosiła najrozmaitsze wydatki na jakieś ogólniejsze cele, które ściśle rzeczy biorąc z powiatowemi sprawami nie mają żadnego bezpośredniego związku. Zwłaszcza w ostatnich latach wydatków takich dużo przybyło. Są to kwoty czasem drobne, czasem znaczne, od kilkunastu do kilkuset złr., przeznaczone na obchody i uroczystości krajowe, na „nabożeństwa żałobne“ za zmarłych członków Rady powiatowej, na nabożeństwa lub

pogrzeby zasłużonych ludzi w kraju, zasiłki na stypendya, na wystawy krajowe, na różne cele humanitarne, polityczne, na bank poznański, na Świętopietrze, na pogorzelców w innych powiatach etc., słowem przeróżne tego rodzaju subwencye na cele zbiorowe trwałe, lub chwilowe. Powstało to stąd, że kiedy Wydział krajowy rozdaje różne wsparcia bądź to na instytucye publiczne, lub wspiera indywidualnie pewne osoby, np. artystów i artystki kształcące się w muzyce lub śpiewie, przeto i Rady powiatowe jako „władze krajowe“ poszły jego śladem, czasem wprost za jego inicyatywą. Tymczasem między Wydziałem krajowym, zwłaszcza między Sejmem jako najwyższą władzą i reprezentacyą krajową, a atrybucyami Rad powiatowych jest i musi być wielka różnica. Obecnie zaś taki utarł się zwyczaj, że kiedykolwiek rozpoczyna się jakaś akcya publiczna lub zawiązuje się jakiś szerszy Komitet ogólniejszych składek, zaraz rozsyła się cyrkularze do Rad powiatowych i wiele z nich daje najrozmaitsze kwoty nie na podstawie składki między członkami Rad, lecz z funduszów publicznych powiatu. Ludzie szukający popularności pierwsi zwykle z wnioskiem uchwalenia jakiegoś datku występują i do tej popularności dochodzą tanim kosztem, nie dając nic z własnej kieszeni, ale dysponując funduszem publicznym, gdyż Rada zazwyczaj ich wnioski uchwala. Do tego doszło, że często łatwiej uzyskać różne datki od Rad powiatowych niż od Wydziału krajowego, jakkolwiek tenże obraca kilka razy tak wielkimi funduszami niż wszystkie Rady powiatowe razem wzięte.

Ze stanowiska koniecznej w zarządzie funduszów publicznych oszczędności zarzutu pod tym względem Radom powiatowym robić trudno. Wydatki tego rodzaju ostatecznie są dosyć małe i nie wiele zaważą w budżetach rocznych powiatu. Ale pozostaje w mocy zarzut niewłaściwego użycia, nieodpowiedniego naturalnemu przeznaczeniu funduszów.

Wszystkich na poprzednich kartach przytoczonych objawów i faktów, jak udzielanie dyet członkom Wydziału, wynagradzanie ich pieniężne za prace lub trudy, brak kontroli dostatecznej nad rachunkami etc., nie wahaliśmy się nazwać

usterkami i wadami dzisiejszego ustroju autonomicznych władz powiatowych. Ostatnie fakta tj. uchwalanie datków na cele z interesami powiatowymi nie mające bezpośrednio nic wspólnego, nazywamy tylko niewłaściwością, albowiem bądź co bądź według dotychczasowej interpretacyi formalnie prawo do uchwalenia takich datków reprezentacyom powiatowym przysługuje, a powtóre i w innych państwach i innych krajach koronnych mamy częste przykłady podobnych faktów. Wiele jednak rzeczy wolno robić i prawnie robić można, ale zachodzi pytanie, — czy godzi się je robić? Czy godzi się szafować publicznym groszem na różne postronne cele, kiedy ten grosz wzięty jest z kieszeni podatkujących? Czy godzi się wydawać choćby mało znaczną kwotę kilkunastu lub kilkudziesięciu złr. na inne cele, kiedy kwota ta pochodzi z owych kilkunastu lub kilkudziesięciu centów dodatku do 1 złr. podatku, które to centowe dodatki z zastosowaniem rygoru egzekucyi, z fantowaniem dobytku biednego człowieka ściągać przychodzi? Hojnym można być tylko z własnej, nie z cudzej kieszeni, a popularności szukać własnemi ofiarami, nie zaś szafowaniem funduszów publicznych. Niewłaściwością są tego rodzaju datki i z tego powodu, że zaiste skoro raz przyjętem będzie, że pieniądze dawać można na cele postronne, a nie powiatowe, właściwie nic ma żadnej granicy ani kryteryum, na co można lub nie można dawać, gdzie się zatrzymać. Jeśli dziś Rady powiatowe uchwalają subwencye na Wystawę krajową, na stypendya, na bank poznański, na nabożeństwa żałobne lub na Świętopietrze, dlaczegóż jutro nie mogłyby uchwalić datków na misye katolickie w Afryce, na kolonistów lub wychodźców galicyjskich w Ameryce, na wydawnictwo pism w Szwajcaryi etc? Wprawdzie władza administracyjna dotychczas takich uchwał reprezentacyi powiatowej nie zawiesza i stąd utarło się przekonanie powszechne, że to jest rzecz legalna, przynajmniej prawnie tolerowana. Jednak fakt ten nie uszedł uwagi rządu, który zdobył się na odwagę pewnego przeciwdziałania temu zwyczajowi. Mianowicie ministerstwo spraw wewnętrznych wydało reskrypt, zakazujący czeskim Kasom Oszczędności używania nadwyżek

zysków na cele użyteczności publicznej. Jest to pierwszy symptom szerszej akcyi, która niewątpliwie ma swoje uzasadnienie i musi się skończyć ograniczeniem tych datków, które różne korporacye publiczne na cele nic wspólnego z ich statutem nie mające udzielają. U nas powiatowe Kasy Oszczędności przeznaczają nadwyżki zysków prawie wyłącznie na cele powiatowe w obrębie granic powiatu, ponieważ uchwały Wydziału lub Rady powiatowej, decydujące o użyciu funduszów, idą do zatwierdzenia Namiestnictwa. Jestto niewątpliwie korzystne następstwo współdziałania władzy rządowej z autonomiczną, ale zarazem jaskrawa niekonsekwencya. Fundusze powiatu bywają bowiem często używane na najrozmaitsze i najszersze cele, bo władza administracyjna do tego się nie miesza, fundusze zaś Kas Oszczędności przeznaczane wyłącznie na cele dobroczynne w powiecie, bo do ich nadawnictwa potrzeba pozwolenia władzy administracyjnej. Z dwojga, raczej powinnoby się skrupulatniej szafować pierwszymi niż drugimi. Fundusze powiatowe pochodzą bowiem wyłącznie z kwot podatkowych, od mieszkańców powiatu w jego granicach uiszczających ciężary publiczne, fundusze Kas Oszczędności wzięte są z kieszeni drobnych czy większych kapitalistów i częstokroć powstały z wkładek pieniężnych nietylko tego samego powiatu, lecz i mieszkańców odleglejszych okolic.

Nie trzeba do drobnych objawów wadliwości, usterek i niewłaściwości zbyt wielkiej przypisywać wagi. Nie ma na świecie instytucyj doskonałych, więc w każdej znaleśćby można wiele szczegółów ujemnych, a przecież miarą drobiazgów nie wolno sądzić wartości instytucyi. Ale kwestya nadmiernych kosztów, które dualizm władz u nas powoduje i kwestya nadmiernych w stosunku do rezultatu wysiłków osobistych, stanowi poważną na przyszłość przestrogę. Wedug sumarycznego zestawienia dochodów i wydatków 74 Wydziałów powiatowych w Galicyi podług zamknięć rachunkowych za rok 1903 (allegaty do sprawozdań Sejmu krajowego za rok 1905), wynosiły dodatki na same cele administracyi powiatowej dwa i pół miliona koron rocznie, wydatki „różne“

1,294.000 koron (!), ogół wydatków powiatowych 12,856.000 koron rocznie. Jakkolwiek składają się na nią spłacone raty pożyczek i nowe pożyczki, cyfra to olbrzymia i w chwili wprowadzenia samorządu krajowego z pewnością nikt się nie spodziewał, że do niej w tak krótkim stosunkowo czasie dojdziemy. Nie jest z pewnością bezużytecznie wydana znaczna część tej kwoty, bo 3,672.000 na drogi gminne, 1,507.000 na drogi powiatowe, 348.000 koron na dojazdy kolejowe, ale wolno przypuszczać, że przy sprężystszej administracyi i lepszej kontroli większa część t. zw. martwych kosztów by zmalała. Dziś już zaczyna się przesuwać ciężar pracy z rąk obywatelskich reprezentantów na barki urzędników biurowych. Na przyszłość zadania samorządu, zamiast wolno wybranych obywateli, pełnych gorliwości, ambicyi i dobrej woli, wykonywać będą coraz więcej płatni najemnicy biurowi i biurowe sługi. Nie trzeba się łudzić pozorami i frazesami, nie trzeba w siebie wmawiać zwodnicze nadzieje, że z coraz silniejszym demokratycznym prądem wśród społeczeństwa, nowe świeższe warstwy ludności wyjdą do góry, że okażą więcej gorliwości i miłości obywatelskiej służby, że skoro to poczucie w warstwach średnich i wyższych słabnie (?), niższe warstwy je pod tym względem zastąpią. Byłoby to zwodniczem złudzeniem. Jeżeli zobojętnienie i znużenie następują, to tylko z powodu braku rezultatów i bezowocności działania w reprezentacyach powiatowych. Nie odnosi się ono zresztą ani do spraw krajowych ani do ogółu interesów służby publicznej, lecz objawia się tylko jako pewne wytrzeźwienie co do znaczenia i pożyteczności pracy w autonomicznych powiatowych reprezentacyach. Zresztą najwięcej obojętności i trzeźwości pod tym względem od samego początku objawiali reprezentanci najniższych warstw, tj. sami przedstawiciele ludu wiejskiego, którzy nigdy do tego kierunku pracy nie okazywali najmniejszego zapału.

Od samego początku ery autonomicznej wszystkie warstwy społeczne wchodziły w skład reprezentacyi powiatowej na równych prawach i to jest tej instytucyi może największa zaleta. Od samego początku ery autonomicznej przedstawiciele włościan w wielkiej liczbie zasiadali w jej łonie, częstokroć

połowa członków Rady była z włościan złożona. Ze stanowiska formalnego dopełniali zawsze wszystkich obowiązków: uczęszczali punktualnie na posiedzenia Rady i Wydziału, dotrwali na długich sesyach zawsze do końca, częstokroć przemawiali w dyskusyi, zwykle głosowali, często swymi głosami w różnych sprawach decydowali, brali udział w stronniczych walkach, stawiali różne dezyderata, wnioski, należeli do komisyj drogowych, wyborczych, kontrolnych, wchodzili w skład każdej prawie deputacyi, podpisywali różne petycye, ale ostatecznie pracy głównej, czynności wykonawczych, bezpośredniego działania prawie się nie imali. Formalnie brali we wszystkiem udział, roli czynnej prawie nigdy się nie podejmowali. Na widowni reprezentacyj autonomicznych nie wystąpili chyba w roli aktorów, ani w roli chóru greckiego teatru, lecz w roli widzów niemych, uważnych i spokojnych. Mniej od innych warstw społecznych nerwowi i uczuciowi, więcej od nich mający rozsądku i trzeźwości, wiedzeni zdrowym chłopskim rozumem, nie kusili się nigdy na nadzwyczajne wysiłki, instynktownie odgadli właściwe i praktyczne granice działalności ciał zbiowych.

Czy może być surowsza krytyka organizacyi naszych instytucyj samorządu, jak ta krytyka zawarta w milczącem zachowaniu i stanowisku naszych włościan. Dotychczas odgrywali oni rolę bierną widzów trzeźwych, którzy się do istoty rzeczy mało mięszają i krytycznem patrzą na całą działalność okiem, nie mając przekonania o pożyteczności i skuteczności działania. Nie brali rzeczy gorączkowo, krytykowali ją tylko milczeniem swojem, zwracając się z potrzebami swemi do innej władzy, którą widzieli uposożoną w środki i możność działania, którą jedynie za władzę uważali W ostatnich czasach nastąpiła w tem usposobieniu zmiana na lepsze, czynność radców ze stanu włościańskiego jest więcej ożywiona, ale odmienna, niż zagranicą, tam gdzie podobne ciała są zespolone w jedną całość z administracyjnym urzędem. Narzekania na ciężary i koszta dotychczas nie było, ale kto wie, co jutro przyniesie i jeśli dalej koszta biurokratyzowania instytucyj samorządu będą się mnożyć, a one same

odbiegać od tego, czem być w zasadzie powinny, czy nie powstanie w kraju głos wyrzutu z tej właśnie strony, skądeśmy się go najmniej spodziewali? — Lud często tego nie umie wypowiedzieć, ani słowami wytłumaczyć, ale instynktem w całej swej mowie doskonale czuje co jest zdrowe, silne i potrzebne, a co jest wadliwe, połowiczne i niepraktyczne.

Niesprawiedliwym byłby dla Rad powiatowych w Galicyi ten, ktoby w rzędzie dodatnich ich rezultatów, mniej uchwytnych i namacalnych, niż drogi i Kasy Oszczędności, stypendya, sikawki wiejskie lub sprzedaż tańszej soli, ale o wiele więcej znaczących, nie postawił na pierwszem miejscu moralnego wpływu, uspołecznienia ludności, jakie one niewątpliwie od pierwszej chwili ery autonomicznej na najszersze warstwy krajowe wywierały. Wpływ ten był wielki i wielka pod tym względem Rad powiatowych zasługa. Ale myliłby się ten, ktoby przypisywał wpływ tym samym instytucyom, kiedy raczej przypisać go należy indywiduom w tychże instytucyach zasiadającym. Stąd też wpływ moralny był w różnych czasach i miejscach nierównomierny. Zależał od tego, czy w jakim powiecie i w pewnym okresie więcej lub mniej gorliwe i duchem obywatelskim przejęte jednostki w łonie reprezentacyi powiatowej zasiadały. Osobistym wpływem, osobistym przykładem czynnego zajmowania się sprawami krajowemi, miłością ku nim i gorącem zainteresowaniem się, pojedyncze jednostki bardzo wiele zdziałały i tem łatwiej znajdowały właściwą sposobność wywierania takiego wpływu na szerszą skalę, gdyż wszystkie warstwy społeczne reprezentowane są w obrębie powiatowego związku. W krajach, gdzie nie ma swobód obywatelskich, ani lokalnych organów samorządu, jednostki świecące przykładem cnót obywatelskich i pracy, czy to jest właściciel ziemski, czy ksiądz, czy reprezentantant intelligencyi, czy światły włościanin, zamknięte są w ciasnej sferze działania swego zawodowego zajęcia. Wywierają przeto swój wpływ tylko na najbliższe otoczenie, na towarzyszy swej pracy, lub na swych bliskich przyjaciół czy stronników. W krajach, gdzie istnieją swobody obywatelskie i reprezentacye autonomiczne, daną jest tym jednostkom

szersza widownia działania, praca ich nie zamyka się w ciasnem kole najbliższego otoczenia i w sferze prywatnych zajęć, lecz sięga interesów publicznych, w tym kierunku oddaje usługi i bierze za świadków swej działalności najszersze koła, które z temi jednostkami skądinnąd żadnego nie mają zetknięcia. To też jest największą zaletą instytucyj samorządu, to też najwięcej umożliwia wywieranie moralnego wpływu i uspołecznienia cywilizacyjnego najszerszych warstw ludności, albowiem skoro podstawą reprezentacyj autonomicznych są wolne wybory, przeto wyborcy mogą z pośród siebie wybierać jednostki najzdolniejsze i najgodniejsze do piastowania godności autonomicznych. Wpływ Rad powiatowych był niezawodnie zbawienny w Galicyi. Ale potrzeba unikać przesady pod tym względem, i należy koniecznie rozróżnić, na czem on polegał. Wpływ ten bowiem nie wynikał ani z organizacyi Rad powiatowych w takim stanie, jak one się u nas znajdują, ani z dualizmu władz, ani z podziału administracyi na dwie sfery działania, rządową i autonomiczną, ani z rezultatów czynności powiatowych, ale polegał na tym ich przymiocie, że wszystkie warstwy społeczne w sposób równo uprawniony w skład reprezentacyj autonomicznych wchodziły i razem wspólnie dobrem publicznem zajmowały się. Ten zaś przymiot przy innej organizacyi, któraby zapewniała wydatniejsze niż dzisiaj rezultaty pracy, jeszcze lepiej i pożyteczniej dałby się wyzyskać. Owszem nie wahamy się tego powiedzieć, że zła organizacya Rad powiatowych, dualizm w administracyi, a skutkiem niego brak rezultatów w dziedzinie autonomicznej, wpływ ten strasznie paraliżowały. A zresztą czy dla sumy tego dodatniego wpływu, który przy dzisiejszej organizacyi osiągniętym został, sumy, której cyfrowo nie da się obliczyć, ale którą do pewnego stopnia społeczeństwo samo w świadomości swej odczuwa, potrzeba było poruszania aż tak wielkiego aparatu? Czy nie można było tej sumy dodatniego wpływu osiągnąć tańszym kosztem, mniejszym zachodem, prostszym sposobem?

Z całego szeregu faktów i spostrzeżeń zestawionych powyżej o własnym zakresie działania gminy i wzajemnych stosunkach władz autonomicznych niezawodnie wynika, że

przyczyną wadliwych stosunków autonomicznych w Galicyi jest: dualizm władz administracyjnych, przeprowadzony we wszystkich terytoryalnych, komunalnych związkach od gminy, powiatu, aż do najwyższego krajowego związku, a wynikający z podziału na dwie odrębne sfery działania w administracyi, państwową i autonomiczną, 2" brak dobrej, wszechstanowej, na silnych organicznych podstawach opartej gminy, jako wykonawczego urzędu lokalnego i jako najsilniejszej dźwigni samorządu społecznego. To jest przyczyną, że inne kraje nietylko nas na polu urządzeń lokalnych i cywilizacyjnego postępu dawno wyprzedziły, ale coraz szybsze kroki na tej drodze robią, kiedy u nas każdy maluczki postęp idzie zwolna i okupiony jest trudem, wysileniami i kosztami nad siły. To jest przyczyną, że w danem położeniu, naprawy rychłej wielu wadliwych stron nawet spodziewać się nie można, bez zmiany podstaw organizacyi; to powoduje, że gdy dzisiejszą organizacyę nadal zatrzymamy, podwojone jeszcze koszta nie wydadzą większych rezultatów, a podwojone lub potrojone usiłowania tylko do zmęczenia i wyczerpania doprowadzą. Owszem, jeśli na danych podstawach rzeczy będą się dalej w tym samym kierunku co w ciągu lat ostatnich rozwijać, ściany budowli autonomicznych coraz więcej odchylą się od swego pionu, zarysują się ich mury i jak kiedyś swobody społeczne zniweczyła scentralizowana biurokracya, tak dziś samorząd społeczny może podkopać „autonomiczna biurokracya“. A wszystko stąd pochodzi, że kraj pomimo ciągłych aspiracyj w tym kierunku, nie umiał zdobyć się na stworzenie prawdziwie na szerszych i silniejszych podstawach opartej autonomii w związkach miejscowych, któraby nareszcie weszła w życie, a nie jak dotychczas zapisaną była tylko na kartach księgi ustaw, będącej w rzeczywistości z powodu organicznych do życia warunków tylko, — martwą literą.

Jeśli autonomii gminy nie ma na dole i nie ma dla samorządu gminy warunków rozwoju, natenczas wszelkie usiłowania idące z góry rezultatów nie przyniosą, jeśli reforma urządzeń nie doda siły samym organizmom u dołu. Tylko

reforma organizacyi gminnej może dać lokalnym związkom samorządu warunki do życia, a gdy one raz je posiędą, nie będzie potrzeba tego życia sztucznie w nie wlewać, pobudzać i elektryzować: ono samo przez się całą pełnią ze zdrowego organizmu tryśnie.

W samorządzie ruch działalności nie idzie z góry na dół, lecz z dołu do góry. Z dołu wydobywa się na wierzch, z dołu czerpie swe soki żywotne i to, co ma najlepszego, na wierzch wyprowadza, zasilając siłą swą rodzimą wyższe koła i organizmy. Tymczasem autonomia naszych związków komunalnych jest jakby jakąś cieplarnianą rośliną, znaną z przepisów, ale na to, żeby żyła, trzeba jakiegoś sztucznego ciepła i powietrza, skąd dopiero z wielkim trudem przesadzoną bywa w grunt, w którym nie może rozgałęzić swych korzeni. Za lada podmuchem wiatru północnego zmarznąć może i nie pozostawi po sobie żadnych śladów istnienia.

Zapewne, że w Galicyi jako w kraju używającym najpiękniejszych swobód publicznych i względnie korzystnych warunków istnienia, od czasu ery konstytucyjnej przez ubiegłe czterdziestolecie aż do dnia dzisiejszego postęp, podniesienie poziomu cywilizacyjnego i dobrobytu na każdym kroku jest widoczne. Każdy uznać musi, że Galicya w wielu kierunkach olbrzymie uczyniła postępy i że ten kraj jest dziś nie do poznania w porównaniu do tego, czem był przed r. 1867. Zwłaszcza w kierunku szerzenia oświaty i rozwoju szkolnictwa znaczne uczyniła Galicya postępy, a najwyższa reprezentacya samorządu, Sejm krajowy wspierała silnie ten kierunek i na ten cel łożyła ofiary. Są między różnymi sposobami zapatrywania się na sprawy autonomii gminnej takie zdania, które tylko w podniesieniu oświaty wśród najszerszych warstw i przeważnej liczby mieszkańców gmin, upatrują najwłaściwszy środek podniesienia autonomii gminnej. Idąc za zdaniem tem, możnaby przyjąć taki program postępowania, żeby nie ruszać nic w dzisiejszym ustroju gminnym, albo małe tylko uczynić poprawki, a całe siły wytężyć na szerzenie oświaty, gdyż kiedy ona ogarnie najszersze warstwy ludu wiejskiego, sama przez się zaradzi złemu, uzdrowi

wszystkie dolegliwości, prawie wszystkie złe skutki wynikające ze złej organizacyi, która przyjęła za podstawę samorządu i administracyi małą słabą intellektualnie i ekonomicznie nieudolną jednostkę, w postaci jednej miejscowej wioski. Niezawodnie oświata jest jedną z najsilniejszych dźwigni publicznego życia, niezawodnie, że gdyby był poziom oświaty od początku autonomii gminnej wyższy, niejedne zginęłyby ujemne objawy w zakresie życia gminnego. Nie jedno złe dziś powoli wykorzenia się, skutkiem stopniowego szerzenia oświaty i cywilizacyi. Ale zapatrywanie, które tylko drogą oświaty chce dojść do naprawy stosunków jest zbyt idealne, zbyt teoretycznie sądzi stosunki ludzkie, nie rachuje się z twardym realizmem stosunków, usposobienia i natury ludzkiej. Ażeby szerokie warstwy mogły wyższy stopień oświaty przyjąć i dla siebie stale zatrzymać, potrzeba koniecznie dwóch warunków: dobrobytu ekonomicznego i porządku prawnego. Inaczej kultura oświaty będzie tylko albo powierzchowna, albo chwilowa, wyrodzi się lub zginie. Nie ma dość wielkich ofiar, kosztów i wysileń, któreby zdołały bez tych dwóch warunków kulturę cywilizacyjną wszczepić i ją w szerokich warstwach zatrzymać. Cywilizacya jest jak szczep szlachetnego owocu, który można na każdem dzikiem drzewku zaszczepić — wtedy jeśli latorośl ma grunt dosyć zamożny w bogate składniki ziemi, aby ją wyżywił i jeśli ją ktoś porządnie zachodem swem i staraniem umie pielęgnować. Inaczej najpiękniejszy szczep zdziczeje, wyrodzi się w dawniejszą dziczkę. Zamożność ludu w Galicyi powoli już wzrasta, czego dowodem wielki wzrost ceny ziemi włościańskiej, ale zamożności koniecznym warunkiem jest porządne uregulowanie kwestyi gospodarstwa włościańskiego dotyczących i opieka prawa publicznego nad stosunkami wiejskimi. Taką opiekę prawa publicznego dać może tylko silna i sprężysta administracya, świadoma potrzeb ludności, świadoma swego zadania służby publicznej w tym kierunku.

Jeżeli kraj zatem od początku ery autonomicznej uczynił pewne kroki naprzód na drodze cywilizacyi, podniesienia oświaty i dobrobytu, stało się to pomimo instytucyj lokalnego

samorządu. Postęp ten byłby o wiele większy, trwalsze jego ślady i skutki, gdyby autonomia gminna była należycie rozwiniętą. Szkoły wychowują tylko młodzież, a instytucye prawa publicznego wychowują społeczeństwo. Wadliwe instytucye nie mogą dobrze oddziaływać na społeczeństwo, nie mogą stać się dźwignią jego cywilizacyjnego i ekonomicznego postępu. Takie warunki urządzeń, skutkiem których codzienne i nieodzowne potrzeby najszerszych warstw ludności pozbawione są należytego zaspokojenia, skutkiem których ludność ta pozbawioną jest opieki prawnej na każdym kroku w jej drobnych interesach lokalnego życia, pozbawiona policyi sanitarnej, budowniczej, ogniowej, polnej, targowej, służebnej, policyi karno-sądowej, opieki nad ubogimi etc, której gmina dzisiejsza wcale nie wykonywa, te warunki nie są bodźcem na drodze postępu, dobrobytu i cywilizacyi, ale owszem sprawiają utrudnienie rozwoju, przyczyniają się do demoralizacyi ludności. Z całego najpiękniejszego i najobszerniejszego zakresu działania gminy, jakie obowiązująca ustawa za jej własny czyli autonomiczny zakres uznaje i jej samej do spełnienia powierza, nic prawie nie istnieje w praktyce życia. Jednę tylko w tym zakresie widoczną i żyjącą instytucyę spotkać można, jako widoczny znak życia gminy autonomicznej, tj. ową od wieków istniejącą okółkę, czyli straż nocną, którą jeszcze co wieczora c. k. żandarm budzić musi, boby bez jego czujności i interwencyi, na równi jak i inne czynniki, spokojnym snem usnęła.

Czytając wszystkie publikowane sprawozdania Wydziałów powiatowych aż do dni ostatnich o stosunkach gminnych, nie można się oprzeć pesymistycznemu wrażeniu, jakie one budzą. Im więcej która reprezentacya powiatowa starała się uwydatnić swą działalność, im więcej pochwalić się z osiągniętych rezultatów pracy, tem to pesymistyczne wrażenie jest silniejsze. Te sprawozdania bowiem, które starają się wszystko wykazać, co tylko mogły uczynić dla naprawy stosunków gminnych, wykazują właśnie najlepiej, jak mało zrobionem zostało, jak dzisiejszy stan gmin galicyjskich jest w porównaniu do innych krajów wadliwy i opłakany.

A przy tem sprawozdania, które najwięcej usiłują pochwalić się wydatnością własnej działalności, przytaczają wszystkie czynności aż do najdrobniejszych szczegółów, chciałyby przez to samo *implicite* odpowiedzieć na niesformułowany może jeszcze dotąd jasno, ale odzywający się coraz częściej wśród luźnych głosów opinii publicznej, zarzut o jałowości i bezskuteczności wysileń w tym kierunku, w porównaniu do kosztów i ciężarów, jakie ze sobą przynoszą. Jałowość ta pochodzi tylko z wadliwego urządzenia ich funkcyj i z bezsilnego starania, aby jeden organ wyższy mógł zastąpić i wesprzeć nasze kilkadziesiąt organów niższych, wyręczyć ich sam w ich zadaniach, jeśli one wcale nie funkcyonują. Autonomia z góry narzuconą być nie może, a jeżeli zdarza się, że tu i owdzie gorliwość reprezentacyi samorządu wyższego wyręczy autonomię lokalną, naprawi jej usterki, to dzieje się właśnie kosztem samej zasady autonomii, która przez to w reprezentacyi niższej zupełnego skrępowania doznaje.

Najlepsze wrażenie robią te sprawozdania reprezentacyj powiatowych, które zestawiwszy szereg swych czynności, szczerze powiadają, że więcej w kierunku samorządu lokalnego zrobić nie mogły, bo przy dzisiejszych warunkach urządzeń gminy więcej się zrobić nie da i wszelkie usiłowania okazują się daremne. Te sprawozdania nie łudzą ani siebie ani nikogo, a mają zaletę, że wskazują pośrednio nową drogę postępowania tj. reformę gminną, a zatem, środek, do którego od początku ery autonomicznej wiele poważnych głosów jednostek i bardzo wiele reprezentacyj powiatowych ciągle nawoływało. Treścią tych ostatnich sprawozdań [1]) jest, że próżne były usiłowania Wydziału, aby wprowadzić w życie różne obowiązujące przepisy i ustawy, bo gdy Wydział starał się o wykonanie różnych ustaw kultury krajowej, przekonywał się zawsze, że ustawa gminna nie jest wykonaną i w danych warunkach nie jest wykonalną.

Nie ma autonomii bez gminy!

---

[1]) Porównaj wśród wielu innych sprawozdanie Rady powiatowej w Brodach.

ROZDZIAŁ VI.

Zasady projektu nowej organizacyi gminy w Galicyi [1]).

Najważniejsze zasady projektowanej reformy gminnej wymagają pewnego objaśnienia i umotywowania. Przedstawiliśmy w niniejszej książce wadliwe dotychczasowe urządzenia gminne; trzeba wskazać drogę, na którą przy reformie gminy wstąpić należy. Oto najważniejsze punkta:

I. Wyłączenie obszaru dworskiego z gminy w Galicyi jest najgłówniejszym powodem słabości i niedołęstwa tej gminy. Gmina wiejska pozbawioną została przez to jedynego najważniejszego elementu intellektualnego na wsi i cywilizującego wpływu, bez którego od początku podnieść się i rozwinąć nie mogła, a choć lud wiejski obecnie zrobił znaczne cywilizacyjne postępy, ciąży to jeszcze na gminie, że ona w początkach swego istnienia pozbawioną była tego intellektualnego i cywilizującego czynnika, jakim jest na wsi właściciel ziemski. Należy wprowadzić obszar dworski do gminy zbiorowej 1° aby ją uczynić wszechstanową; 2° aby wprowadzić do niej elementa wykształceńsze i dające gwarancyę uczciwości w gospodarce majątkowej; 3° aby wzmocnić siły materyalne tj. siły podatkowe gminy, jako podstawę równomiernego rozkładu dodatków do podatków. Z wcieleniem obszaru dworskiego do gminy zbiorowej wchodzą w jej skład wszyscy mieszkańcy tego obszaru, cały jego personal gospodarczo-administracyjny, w którym znajdują się bardzo pożądane siły, pełne potrzebnych znajomości o stosunkach gminnych, tudzież cała ludność bezrolna folwarczna, co właśnie stanowi poważny warunek wszechstanowości. Właściciel

---

[1]) W tem miejscu znajdują się w rękopisie autora liczne notatki, kilkakrotnie zmieniane i uzupełniane, częścią ujęte w osobne paragrafy, a podające projekt nowej organizacyi gminnej. Ponieważ projekt ten został następnie przez klub posłów krakowskich przyjęty za podstawę reformy gminnej, dokładnie opracowany, w 127 paragrafów i XV artykułów ujęty i przez Eksc. Dunajewskiego i Sanguszkę w r. 1900 w Sejmie wniesiony, przeto odsyłamy czytelnika do sprawozdań sejmowych za rok 1900, opuszczając w tem miejscu pierwotne zapiski autora, jako później osobno opracowane i gdzieindziej wydrukowane. *(Przypisek wydawcy).*

ziemski przeciętnie rzeczy biorąc jest elementem dającym gwarancyę uczciwości w zarządzie funduszów i gospodarce gminnej. Właściciel ziemski ma pewien wyrobiony wyższy punkt ambicyi i godności osobistej, który w stosunkach gminnych sprawia, że on staje się pożądanym i koniecznie potrzebnym elementem kontroli, uczciwości, a przez to samo żywiołem umoralniającym. Zresztą bez względu na wartość moralną osoby, na wartość charakteru właściciela ziemskiego, choćbyśmy przyjęli najgorsze wypadki i przyznali, że czasem wartość osobista jest nie wielka, tenże sam właściciel ziemski, nawet najgorszy, stanowiskiem swojem i położeniem majątkowem jest jeszcze elementem uczciwości i dobrej kontroli w zarządzie spraw gminnych. I tak wiadomą i znaną z tylokrotnego doświadczenia rzeczą jest, że nawet najgorszy w swych prywatnych stosunkach właściciel większy, który dajmy nato skrzywdził swych krewnych i różne brudne interesa prowadził, kiedy jest prezesem lub kasyerem komitetu kościelnego, lub przewodniczącym Rady szkolnej miejscowej, jest niezawodnie pożądanym elementem uczciwszym, dającym większe gwarancye moralności, skrupulatności, broni lepiej sprawy publicznej i funduszów publicznych niż przeciętny ubogi włościanin. Dlaczego? bo z jednej strony przywłaszczenie sobie jakiegoś małego zysku, jakichś 2 albo 5 złr., jakiegoś pół sąga drzewa, za małą dla właściciela stanowi pokusę, nie jest dla niego wcale ponętne, a z drugiej strony gdyby to popełnił, za wiele ryzykuje w porównaniu do drobnego zysku. Dlatego taki właściciel choćby nie był w innych stosunkach rzetelnym, w tych stosunkach gminnych ani sam nic nie przeniewierzy, ani nikomu nie da przywłaszczyć publicznego grosza.

Skutkiem tego, że właściciel obszaru dworskiego z gminy został wykluczony, działa się większa część nadużyć w gospodarce majątkowej gminy, skutkiem tego rozdrapywano fundusze, przywłaszczano sobie dobra i pastwiska gmin, niszczono lasy, przyorywano grunta, bo ci, którzy mieli tych rzeczy strzedz, większy mieli interes prywatny drogą drobnych nadużyć bogacić się, niż interesu publicznego prze-

strzegać. Jedyny na to środek jest wprowadzić do organizmu władzy niższej taki czynnik uczciwości, który i sam nadużyć nie popełnia i dlatego nie dopuszcza, aby inni takowe robili. W zarządzie gminy tym czynnikiem są tylko reprezentanci obszaru dworskiego. Pod tym względem opinia ludu wiejskiego jest niezawodną. A przykład na to najlepszy, że włościanie w Królestwie Polskiem, jeśli nie wybierali właścicieli ziemskich na wójta, lub rząd nie dozwalał właścicieli ziemskich do zarządu gminy wybierać, zazwyczaj wybierali właścicieli większych na pełnomocników gminy, tj. oddawali im te funkcye, które odnoszą się do kontroli kasy i majątku gminnego. Tego czynnika pozbawioną była gmina galicyjska od początku swego istnienia i stąd niejedno złe pochodzi. Ten czynnik trzeba koniecznie do gminy wprowadzić.

Należy obszar dworski wprowadzić do gminy, aby nietylko pomnożyć środki intellektualne i moralne, ale i środki materyalne. Obszar dworski powinien płacić na cele gminy zbiorowej dodatki gminne po równi ze wszystkimi. Ma to dwojaki cel: 1° gmina stanie się zasobniejszą i łatwiej będzie mogła sprostać swemu zadaniu, 2° może zbliżyć dwór do wsi i przyczynić się do zniknięcia pewnego antagonizmu, który poniekąd i z zazdrości pochodzi, „że dwór ma dużo gruntu, a mniej dodatków od chłopa płaci“.

To konieczne wprowadzenie obszaru dworskiego do gminy nie może być bezwarunkowem, ale musi być odpowiedne do danych warunków położenia. Znieść i obszary dworskie i gminy dziś istniejące i z kilku gmin i obszarów zrobić jedną i jednolitą całość, byłoby porównaniem rzeczy z natury nie równych i zniszczeniem wielu pierwiastków cywilizacyjnych i pożytecznych. Jednym zamachem pióra znieść wszystko, co istnieje, nie liczyć się z tem co jest i co z biegiem czasu nabrało pewnej organicznej indywidualności i siły, podciągnąć pod jeden strychulec wszystko, żywioły od siebie odmienne, różne, siłą spajać to co naturą rzeczy i rozwojem historycznym stosunków jest od siebie rozłączone, do nowej zamierzonej budowy nie użyć materyału, który jest gotów pod ręką, który się do budowy nadaje, ale ten materyał

zniszczyć i odrazu coś nowego nieznanego stwarzać, tak nie może zrobić mąż stanu, ani prawodawca. tylko chyba utopista, albo rewolucyonista.

Nałożyć na właściciela obszaru dworskiego znaczny ciężar opłacania przypuszczalnie 20% dodatków do podatków na cele gminy, odebrać mu jego niezależność, odebrać mu podstawę gospodarczego rozwoju, wiele praw i przywilejów, a w zamian mu za to nic nie dać, postawić go na równi z ostatnim komornikiem we wsi, stróżem nocnym lub pastuchem, nie uszanować tego, że reprezentuje element intellektualny, moralny i cywilizacyjny wyższy, nie korzystać z tego, aby tego elementu użyć w kierunku podniesienia gminy zbiorowej, nie zapewnić właściwego wpływu na zarząd gminy i dla obrony interesów nietylko jego własnych ale publicznych wybór jego do zarządu gminy zdać na łaskę pokątnej agitacyi w szynku, albo agitacyi antynarodowej, albo antyspołecznej, byłoby rzeczą niemożliwą. Taka reforma byłaby nierozumną i niesprawiedliwą.

Połączyć obszar dworski z najbliższą gminą wiejską i z tego z dobraniem ewentualnem kilku przysiołków utworzyć jedną gminę, byłoby także rzeczą wadliwą. Pominąwszy to, że gmina taka byłaby za mała, niezdolna do spełnienia swych obowiązków, co przy omawianiu następnej zasady wykażemy, miałoby to złe skutki narodowe, społeczne i gospodarcze. Połączenie obszaru dworskiego z najbliższą gminą w tej samej miejscowości, byłoby to utopienie obszaru we wsi. Następstwa tego nieuniknione byłyby, że obszary dworskie coraz więcejby znikały, skutkiem parcelacyi. Mogą się o to spierać ekonomiści, czy pożądaną jest rzeczą lub nie, utrzymanie w innych krajach większej własności tj. folwarcznych gospodarstw rolnych. U nas niezawodną jest rzeczą, że utrzymanie średniej i większej własności jest ze stanowiska narodowego, cywilizacyjnego, i ekonomicznego rzeczą najwyższego krajowego interesu. Jeśli proces ciągłej parcelacyi obszarów dworskich jest nieprzeparty i nic go nie powstrzyma, niechaj on przynajmniej idzie naturalnym biegiem rzeczy, a nie gwałtownymi skokami naprzód. Wielka bardzo własność,

latyfundia magnackie, ostaną się zawsze nawet wobec tego procesu. Ale gdyby się wcieliło obszar dworski do gromady gminnej, natenczas średnia i mała własność folwarczna zniknie, a właśnie tych utrzymanie na dłuższy czas w dzisiejszych warunkach jest najwięcej pożądanem. O sile narodowościowej, o dźwigni i wpływie obszaru dworskiego pod tym względem nie będziemy mówić, gdyż to wkracza w granice kwestyj politycznych. Przypomnieć tylko się godzi, jaką rolę może w kraju odgrywać silny ekonomicznie i świadomy swych obowiązków obszar dworski, gdy się stosunki na niekorzyść narodu obracają. Działalność cywilizacyjna obszaru dworskiego w naszych warunkach jest także wielką. W kraju gdzie mieszczaństwa niewiele, gdzie miasteczka są małe, gdzie małomiejska intelligencya dopiero podnosić się zaczyna, gdzie przeważną ludnością kupiecką i przemysłową po miasteczkach jest ludność semicka, jedynym najsilniejszym rozsadnikiem cywilizacyi na wsi i po wszelkich tego kraju zakątkach jest obszar dworski. Obszar dworski jest zresztą naturalnym rozsadnikiem cywilizacyi. Ten postęp, który idzie ze dworu za pomocą osobistej działalności i dbałości właściciela i jego rodziny, zapomocą administracyi i służby dworskiej, przez coraz więcej podnoszące sięp otrzeby i wygody życia służby, przez opiekę nad ubogimi i chorymi czeladzi dworskiej i we wsi, przez wymaganie lepszej i pilniejszej roboty wobec bardzo wielkiej skłonności rasowej do gnuśności, przez zaprowadzenie różnych rzemiosł i fabrykacyi, potrzebnych do ulepszonego gospodarstwa, jest może w porównaniu do innych środków dosyć powolny, ale naturalny, tem więcej ciągły i stateczny. Nie mówimy już o wzorowej, nadzwyczajnie pięknej działalności obszarów dworskich, które starają się wszelkimi sposobami i często hojną ofiarnością najlepszy wpływ wywierać. Może to jest rzecz dosyć rzadka, ale znowu nie nazbyt rzadka w tym kraju. Pod tym względem takiej wzorowej obywatelskiej działalności cywilizacyjnej nie można porównać z żadnym innym czynnikiem. Nie mówimy jednak o tych rzeczach, które przechodzą miarę przeciętną i konstatujemy tylko niezaprzeczony, tylokrotnie stwierdzony fakt, że

obszar dworski jest zwykle elementem cywilizacyjnym na wsi. Może być także czasami elementem zgubnym i demoralizującym, zwłaszcza najczęściej w tych wypadkach, kiedy oddany jest innoplemiennym żywiołom w dzierżawę, dbającym tylko wszelkimi środkami o własny interes, szerzącym lichwę i demoralizacyę.

Atoli nawet upadający, nawet dość zacofany obszar dworski, jest zwykle jeszcze elementem cywilizacyjnym. A gdy ten zniknie wskutek parcelacyi, gdy ostatni budynek dworski zabranym zostanie i ostatnia grusza ze sadu wyciętą, dziko się w tej miejscowości robi. Czasami tej samej miejscowości po kilku latach poznać prawie nie można, tak się na gorsze zmieniła. Obok narodowego i cywilizacyjnego znaczenia obszaru dworskiego, najważniejsze jego znaczenie jest gospodarcze i ekonomiczne. Chłop u nas w ogólności fatalnie gospodaruje, źle orze, źle ziemię uprawia, zacofany jest na polu gospodarczem jak na żadnem innem. Chłop może równie dobrze albo lepiej produkować ogrodowizny, sadownictwo i winnice, jednakowoż gospodarstwo rolne jest bez porównania wszędzie wyższe na większym folwarku, niż na zagonach włościańskich. Poprostu dla tego, że do ulepszonego gospodarstwa, racyonalnego płodozmianu, chowu doborowych ras inwentarzy, ulepszonych narzędzi i maszyn potrzeba odpowiedniego warsztatu. Jak ten warsztat jest zbyt małym, nie może być wielostronnym, nie może posiadać najróżnorodniejszych potrzebnych warunków, nie może być równie dobrym. Obszar dworski gospodaruje bez porównania lepiej i produkuje bez porównania więcej od włościan. Ponieważ Galicya jest krajem rolniczym i społeczeństwo przeważnie z dochodów rolnictwa żyje, ponieważ przedmiotem exportu Galicyi są tylko płody rolnicze, przeto najważniejszym interesem kraju jest, aby to co dziś najlepiej gospodaruje i najwięcej produkuje, nie zniszczało. Następnie jest rzeczą wielkiej wagi, ażeby mniejsza własność pokrywająca $^{2}/_{3}$ przestrzeni rolnej kraju coraz lepiej gospodarowała. Doświadczenie zaś uczy, że żadne szkółki agronomiczne, żadni nauczyciele wędrowni, żadne inne sposoby tak gospodarstw włościan nie poprawia, jak przykład

gospodarstwa folwarcznego. Włościanin nasz jest rutynistą, zatwardziałym konserwatystą, niedowiarkiem na nowatorstwa, więc go namowa, nauka, rozumowanie żadne nie przekona, musi przykład widzieć, musi skutki gospodarstwa lepszego naocznie oglądać, żeby powoli, stopniowo pewne ulepszenia wprowadzać. Obszar dworski gospodarujący zawsze lepiej, bo posiadający lepszy po temu warsztat, zrozumiał, że przy spadku cen ziemiopłodów, przy zwiększonych wydatkach i cenach produkcyi, przy wszystkich niezbędnych warunkach dla naszego gospodarstwa konkurencyi zamorskiej i wschodniej, ażeby się przy ziemi i jakich takich dochodach utrzymać, trzeba samo gospodarstwo podnosić, zdwoić koło niego starania, jak to zrobiono na Zachodzie. W postępowem gospodarstwie od wiosny do późnej jesieni potrzeba wiele rąk do pracy i choćby wieś i cała okolica była ludna, zawsze prawie tych rąk zamało. To daje nietylko znaczny zarobek ludności, ale przyucza do roboty. Nasz robotnik polski jest doskonały, gdy się od niego umie wymagać i wprawi się go do pracy, ale sam przez się z natury jest robotnikiem opieszałym, niedokładnym, w pracy może wskutek złego pożywienia miękkim i słabym. Dopiero rutyna wyrabia w nim zdolność i umiejętność pracy, a tę rutynę wpaja najlepiej robota na dworskim zagonie lub służba folwarczna. Synowie włościańscy, którzy za młodu służyli za parobków we dworze, gdy przejdą na własne gospodarstwo, są zwykle najlepszymi i najwięcej pracowitymi gospodarzami we wsi.

Warunki bytu i życia służby folwarcznej są u parobków przeciętnie gorsze od najbogatszych gospodarzy samoistnych, właścicieli gruntu na wsi, ale znacznie lepsze, niż większej części uboższych gospodarzy, którzy na własnym gruncie gospodarują Parobek otrzymujący całe utrzymanie, mający krowę na dworskiej stajni i parę zagonów gruntu pod ziemniaki i pobierający dochód za to, że rodzina jego idzie do roboty w pole, a oprócz tego mający stałą pensyę, żyje lepiej niż gospodarz pracujący na 2 lub 3 morgach własnych. W Królestwie Polskiem, gdzie gospodarstwo folwarczne oddawna więcej rozwinięte i obywatele oddawna postarali się

o unormowanie lepszych warunków służby dworskiej, stan tej służby jest bez porównania wyższy.

Te trzy względy: narodowy, cywilizacyjny i ekonomiczny, przemawiają za tem, aby nie wprowadzać w taki sposób reformy gminnej, któraby zupełne upośledzenie obszaru dworskiego sprowadziła, a w następstwach swych niezawodnie zniknienie tego obszaru spowodowała.

Oprócz tych korzyści, któreby stracone zostały, są jeszcze inne zgubne następstwa, któreby wynikły, gdyby znieść obszar dworski i zlać z dzisiejszą wsią. Jeżeli istnieje pewien rozdział społeczny między dworem a wsią obecnie, to ten antagonizm w takim razie by się jeszcze powiększył. Zamiast zbliżyć te dwa czynniki, rozdzielałoby się je jeszcze więcej i zaostrzyło wzajemny stosunek. Do utrzymania niechęci i antagonizmu bardzoby się to przyczyniło, że stałyby ustawicznie dwie strony naprzeciw siebie, jedna słabsza, ale bogatsza, druga liczbą i władzą silniejsza, ale uboższa, bo nawet upadający, obciążony długami i gospodarujący ze stratą obszar dworski, wydaje się i jest zawsze czemś najbogatszem w gminie. Otóż to pociągnęłoby za sobą stawianie nieustannych żądań i wymagań ze strony silniejszej a uboższej, których strona zamożniejsza zaspokoić nigdyby nie mogła, chyba kosztem własnej egzystencyi, a gdyby zaspokoiła jedne, powstałyby ciągle nowe i dalsze żądze. Stosunek taki zamieniłby się na stan ciągłego sporu i wzajemnych zatargów, przy czem obie strony wyczerpałyby się w środkach procesów, apelacyi, rekursów na prowadzenie nierównej lecz nieustannej walki. Strony wysilałyby się bezustannie, bez pożytku, ale z wielką szkodą i sprawiedliwości i harmonii społecznej, przedewszystkiem z największą szkodą dla interesów i rozwoju przyszłości kraju, który tego przedewszystkiem wymaga, aby jak najlepszy był stosunek, aby w harmonii i zgodzie jedna strona wysilała się na to, aby mieć tylko dobry i pożyteczny wpływ na drugą, a ta druga strona, aby z tego wpływu jak najwięcej korzystała i dźwigała się cywilizacyjnie i ekonomicznie. Jeżeliby się natomiast wprowadziło dzisiejszą gminę i dwór do zbiorowej gminy, złożonej

z kilku gmin i kilku obszarów dworskich, zachowując dla każdego z tych czynników odpowiednie stanowisko i samoistną odrębność, to między tymi czynnikami nastąpi niewątpliwie zbliżenie i porozumienie.

Na to jest jedyny sposób tj., aby w tem zbiorowem ciele elementa te równoważnie tj. odpowiednio do ich wielorakiej siły, wpływu i stanowiska ułożyć, tudzież wprowadzić je do niego i tam utrzymać w stosunku wzajemnej niezależności, tj., aby jeden czynnik, jednostka, nie miał nad drugim przewagi, żeby jeden drugiemu nie był podwładny, tudzież, aby na te sprawy, które dla każdego z nich mogą być drażliwe, drugi czynnik nie miał wpływu, a każdy z nich miał tyle odrębności i samoistności, aby te sprawy sam sobie dalej mógł prowadzić.

W jaki sposób dałoby się najwięcej równoważnie te elementa w zbiorowem ciele ułożyć, wykażemy poniżej przy omówieniu wyborów do Rady gminnej. Za sposób najwłaściwszy i najlepszy utrzymania niezależności wzajemnej, uważamy utrzymanie odrębności dzisiejszej gminy i obszaru dworskiego, niełączenie ich w niczem ze sobą, zachowanie zupełne dotychczasowej ich samoistności bez żadnego wzajemnego mięszania się i wpływu na obopólne sprawy i interesa, a połączenie tylko tych jednostek, razem z kilku innemi jednostkami, dla stworzenia ciała administracyjnego, które dotychczas nie istnieje, to jest gminy, celem wykonywania wspólnego przez ich reprezentantów funkcyj administracyjnych, które są zaniedbane, tudzież dla sprawowania pieczy około interesów lokalnych, własnego samorządu lokalnego, który tylko na papierze istnieje.

Prawodawstwo pruskie i niemieckie, będące na swój czas najwięcej postępowem i liberalnem, uszanowało odrębność obszarów dworskich, licząc się z tym czynnikiem jako elementem kultury i siłą ekonomiczną dla całego kraju. To prawodawstwo ułożyło stosunki agrarne i wiejskie w sposób tak sprawiedliwy, a administracya unormowała wzajemne stosunki w sposób tak prawidłowy, że nigdzie w Prusach nie było antagonizmu między ludnością włościańską a obszarem

dworskim. Utrzymanie niezależności obszaru dworskiego i otoczenie go opieką prawa, uprzywilejowane jego poniekąd stanowisko w urządzeniach lokalnej administracyi, spowodowało ogromny rozwój gospodarstwa rolnego, umożliwiło największy postęp kultury agronomicznej i sprawiło to, że w Prusach i Niemczech, choć w przeważnej części kraju grunta są ubogie i klimat niedobry, gospodarstwo rolne najwyżej z całej Europy się rozwinęło, przodowało innym krajom w rozwoju i stało się najważniejszem źródłem bogactwa. Za postępem obszarów dworskich poszły stopniowo z biegiem długich lat i role włościańskie.

Jeśli kiedyś liczba obszarów dworskich zmaleje, jeśli obszar dworski utraci to, co dziś posiada, siłę cywilizacyjną i dźwignię ekonomiczną, jeśli się gminy odrodzą, wtedy będzie czas na zmienienie postanowień prawa o odrębności obszarów dworskich, obecnie jednak prawodawca musi się liczyć z tem położeniem, jakie dziś jest; obszar dworski jako jednostka zdobył sobie prawo obywatelstwa w naszym ustroju, a jest nadzieja, że i moralne i cywilizacyjne i ekonomiczne względy to prawo obywatelstwa utrzymają i uświęcą przez podniesienie jego moralnej wartości. Może być, że ta odrębność obszaru dworskiego okaże się tylko stanem przejściowym do jakiejś dalszej radykalnej reformy, dziś jednakowoż to prawo obywatelstwa nie jest bezprawiem, lecz prawem słuszności wynikłem z historycznego rozwoju.

Za utrzymaniem odrębności dzisiejszej takiej jaka jest gminy jako gromady gminnej, tj. niezależnej od zbiorowego ciała jednostki i podmiotu, dużo da się powiedzieć.

Jakkolwiek gmina dzisiejsza jest za słaba i nieudolna do współdziałania w sprawach administracyi publicznej i pielęgnowania samorządu, nie da się jednak zaprzeczyć, że sam fakt istnienia tej gminy przez lat kilkadziesiąt w tych granicach w jakich jest, wytworzył pewną odrębność tego ciała na zewnątrz wobec niższych organizmów, wytworzył silniejszą podmiotowość tej gminnej jednostki prawnej wobec osób trzecich, wspólność interesów, wspólną dolę i niedolę, wspólność majątku i ciężarów, zacieśnił jeszcze ten związek, jaki

z dawien dawna istniał między mieszkańcami jednej wsi. Ponieważ prawie każda wieś w Galicyi (nie licząc drobniejszych przysiółków) tworzy dla siebie gminę, przeto ta wspólność, która łączyła od wieków mieszkańców jednej wsi, spotęgowaną została i zacieśnioną węzłem związku gminnego. Im większa jest spójnia na wewnątrz, im ciaśniejszy węzeł, który łączy pewną grupę ludzi między sobą, tem większa jest odrębność i samodzielność tego organizmu na zewnątrz. Jednym z dowodów tej wewnętrznej spójni jest okoliczność, że mimo istniejącego prawa, iż kilka gmin może się dobrowolnie łączyć w jednę administracyjną gminę, z tego prawa gminy żadnego prawie nie zrobiły użytku, a przynajmniej w tak rzadkich wyjątkach, że ich nawet uwzględniać nie można. Owszem, gdy z wielu stron zachęcano niejednokrotnie słabe sąsiadujące ze sobą gminy, upadające pod ciężarami, aby się w jednę całość administracyjną łączyły i czasem wywierały organa władzy dość silny nacisk w tym kierunku, spotykały się z bardzo silną opozycyą gmin. W zachodniej części kraju zwykle kilka ubogich gmin posiada jednego pisarza, bo żadnej nie stać na utrzymanie dla siebie pisarza, ale tych samych gmin żadnym sposobem nie można nakłonić do połączenia się pod jednym urzędem gminnym, jednym wójtem i jedną radą gminną, takie jest w nich poczucie odrębności. Oprócz tego poczucia są jeszcze inne przyczyny, które rozdział spotęgowały, n. p. jakieś procesy graniczne, dawne rywalizacye, tradycye wzajemnej niechęci, kłótnie między rodzinami, które w dwóch wioskach zamieszkują itp. Nie wdając się w ocenianie, czy słuszne są rozdziału przyczyny, czy nie pochodzą one z pewnego zacofania lub uprzedzenia, z faktem rozdziału, a jeszcze więcej z faktem od rębności dzisiejszych związków gminnych trzeba się liczyć. Przy reformie gminnej zatem fakt odrębności koniecznie uszanować należy.

Są jeszcze inne ważne powody, aby do pewnego stopnia utrzymać dziś istniejącą jednostkę związku gminnego, jako czynnik, który sam dla siebie pewną całość organiczną tworzyć będzie i jako taki wejść powinien do przyszłej

silnej gminy zbiorowej. Powodem tego są prawa majątkowe. Każda gmina jest dziś podmiotem swego majątku, a te majątki są w każdej gminie różne. Obok gminy mającej kilkadziesiąt lub kilkaset morgów gruntu jest druga, która posiada zaledwie kilka morgów, albo zgoła nie ma majątku ruchomego, inna ma znowu tylko kapitały. Prawo własności musi być uszanowanem, t. j. majątek musi być pozostawiony na użytek wspólny tej jedynej gminy, do której on należy, z wykluczeniem wszelkiej możliwości korzystania z niego tak obszaru dworskiego, tak sąsiednich gmin, jakoteż i powstać mającej zbiorowej gminy, bo wszelka zmiana tego stosunku byłaby naruszeniem prawa własności. Ten sam wzgląd zachodzi także co do ciężarów. Nie można nakładać na inne osoby ciężarów, które jedna gmina zaciągnęła, albo wskutek złej gospodarki, albo wskutek nakładów, z których tylko mieszkańcy tej gminy korzystać przeważnie mogą np. wykopania studni, stawu, urządzenia odpływu ścieków, poprawienia pastwiska itp. Bezprawiem byłoby i krzywdą, te ciężary obecnie na kogo innego nakładać. Musi je ponosić ten, kto je własnowolnie zaciągnał. Stąd wynika, że przy reformie gminnej koniecznie uszanować należy zasadę, że obecnie istniejąca gmina pozostaje podmiotem wszelkich swych praw majątkowych z zupełnem wykluczeniem od nich osób trzecich. Gdy w gminie, jako korporacyi, ogół członków nie może bezpośrednio wykonywać zarządu majątkiem, przeto trzeba wytworzyć jakiś zarząd (z władzą), t. j. miejscową władzę do administrowania tym majątkiem na wyłączną korzyść członków gminy, pod kontrolą władzy wyższej. Takiem ciałem będzie starszyzna z 6 członków obrana, mająca co do zarządu majątkiem atrybucye dzisiejszej Rady gminnej. A gdy wszelkie ciało zbiorowe musi mieć przewodniczącego, raz jako kierującego obradami, powtóre jako wykonawcę jego postanowień, przeto na czele starszyzny stać będzie sołtys, z pośród niej obrany, mający odnośnie do tego stanowiska podobne atrybucye, jak dzisiejszy wójt gminy wobec Rady gminnej. Nad zarządem majątku czuwaćby mogły organa gminy zbiorowej, a ta kontrola byłaby może łatwiejsza

i skuteczniejsza, bo bliższa, niż dzisiejsza odległej władzy powiatowej. Jedno tej kontroli postawionemby być musiało ograniczenie, t. j. że władza wyższa nie mogłaby nigdy nakazać, jak ma być majątek użyty, tylko zakazywać, gdyby go źle używano. Zachowując w taki sposób odrębność i niezależność gminy dzisiejszej ze starszyzną na podobieństwo obecnej Rady gminnej i ze sołtysem na czele na podobieństwo obecnego wójta, miałaby ta reforma i to za sobą, że w oczach ludu nie wydałaby się tak gwałtowną. Sołtys i starszyzna pozostaliby w tych zewnętrznych rysach i formach, co wójt i Rada gminna, mogliby mieć oprócz tego inne drobne atrybucye, które dziś z łatwością wykonują, a odjętoby im tylko ten ciężar, który dziś wprawdzie na nie ustawa gminna nakłada, ale który niedźwignięty leży.

Gdy zaś z biegiem czasu spójnia większa w różnorodnych ze sobą połączonych elementach powstanie, gdy je wspólność interesów zbliży, lub gdy proces naturalnego rozwoju stosunków sprawi, że odrębności zmaleją, różnice się zatrą, ciężary pojedynczych jednostek się obniżą lub majątkowe przemiany nastąpią, gdy odrębność i niezawisłość tych składowych czynników zatrze się lub stanie się mniej potrzebną, wówczas zmiana w drodze ewolucyi naturalnej może nastąpić, ale przejście do więcej jednolitego organizmu będzie wówczas łagodniejsze, naturalniejsze, zdrowsze dla społeczeństwa, niż gdyby je dzisiaj jednym pióra zamachem uskutecznić.

II. Drugą zasadą organizacyi gminnej jest, aby gmina była odpowiednio silną do spełnienia swego zadania. Miarą tej siły są głównie trzy warunki: ludność, przestrzeń i wysokość podatków rządowych, które stanowią podstawę wszelkich dodatków lokalnych.

Naturalnie te trzy warunki nie schodzą się w kraju równomiernie. Na jednej mili kwadratowej w jednej okolicy mieszka więcej ludności, niż na czterech milach kwadratowych w innej. Jeden hektar urodzajnej ziemi wart więcej, niż 10 hektarów piasków lub górskich dzikich gruntów. Podobną różnicę i co do zaludnienia i obszarów dworskich spotykamy

i w różnych okolicach Królestwa Polskiego, a przecież tam gminy są porządnie urządzone. Ustawa może podać tylko najogólniejsze granice przybliżone i to jako dyrektywę dla organów administracyjnych, które w miarę potrzeb miejscowych i warunków okręgi gminy zbiorowej tworzyć będą. Co do ludności, granicą przybliżoną najwłaściwszą wydaje się liczba obejmująca 5—6000 ludności, wyjątkowo zaś dochodząca do 7500 dusz. 1º Gmina mniej ludna nie byłaby dość silną do sprostania swemu zadaniu, częstokroć byłaby wielka trudność w dobraniu odpowiednio wykształconych elementów do zarządu. 2º Skoro się wprowadza do gminy odrębne i nawzajem niezależne elementa, trzeba tych elementów jak najwięcej módz wprowadzić t. j. jak najwięcej obszarów dworskich i drobnych dzisiejszych gmin spoić w jednę gminę. W taki tylko sposób najłatwiej utrą się pewne antagonizmy i niechęci, a jeśli jeszcze pozostaną, nie będą odgrywały decydującej roli w zarządzie gmin. Chodzi o to, aby do zbiorowej gminy przeciętnie weszło przynajmniej pięć dzisiejszych gmin i dwa lub trzy obszary dworskie. Wtedy nastąpi równowaga i harmonia między wszystkimi równorzędnymi czynnikami; wtedy dość silnem będzie poczucie przynależności do wspólnego związku i zdoła drobne swary poszczególnych gromad lub jednostek załagodzić. 3º Wreszcie większa ludność zwiększa także siły materyalne gminy, podnosi jej zasoby i sprawia, że ciężar dodatków staje się mniej dotkliwym. Bez względu na to, czy gmina będzie duża czy mała, budżetu porządnej zbiorowej gminy trudno sobie wyobrazić poniżej 2000 kor. Otóż ciężar byłby większy, gdyby go ponosiło 2500 a nie 6000 osób. Gdyby wskutek zwiększenia ludności i niektóre rubryki wydatków się powiększyły, to jeszcze wzrost ogólnych wydatków byłby stosunkowo mniejszy do pomnożenia ludności, albowiem są pozycye wydatków niektóre stałe, a pensya wójta pisarza, koszta utrzymania domu gminnego, aresztu, kancelaryi mogą być z małą różnicą takie same przy 2000, co przy 5000 ludności. Im większa ludność, tem większe dochody dla gminy, tem łatwiejsza jej administracya, a mniejszy ciężar dla jednostki. Z reguły

każdy członek gminy, z wyjątkiem ubogich, powinienby opłacać choćby najmniejszy datek tytułem przynależności do gminy i utrzymania ewidencyi tej przynależności. 5 centów na głowę nikogo nie zrujnuje. Byłby to nietylko dochód, ale przy pożądanej reformie prawa przynależności, możnaby dokładne księgi ludności w każdej gminie, stałych mieszkańców i obcych, zaprowadzić i wprowadzić przepis, że każdy z początku roku w styczniu musi się zgłosić w gminie miejsca zamieszkania, zameldować swą obecność i swą przynależność. Tytułem wpisowego i kontroli ksiąg mógłby płacić 5 centów, z której to opłaty należałoby stworzyć fundusz, służący do zwrotu kosztów leczenia i utrzymania biednych, których władze za przynależnych do gminy uznają. Taka kontrola wpisu i meldunku dawałaby podstawę do nabywania prawa obywatelstwa w gminie po upływie pewnego n. p. 5-letniego terminu, powtóre zapobiegłaby anormalnemu obecnemu stanowi rzeczy w Galicyi, gdzie prawie $^1/_4$ ludności nie ma swego stanu cywilnego i zawsze co do niego zachodzi wątpliwość.

Co do przestrzeni postawićby należało zasadę, że im mniejsza przestrzeń ziemi, tem lepiej, byleby na niej znajdowała się dostateczna ludność i siła podatkowa. Ale i co do przestrzeni postawione być muszą pewne granice i zasady, dlatego uważamy najdalszą granicę odległości ostatniej osady do siedziby urzędu na równinach 8 kilometrów, w niektórych nadzwyczaj wyjątkowych wypadkach 10 kilometrów. Przestrzeń rozległości nie powinna być za duża, aby każdy z łatwością we wszelakiej potrzebie mógł udać się do urzędu gminnego, mógł w nim znaleść opiekę i pomoc.

Co do innych warunków przestrzeni i rozciągłości czy zaokrąglenia granic, będą musiały rozstrzygać dane momenta topograficzne. Oczywiście należy uwzględnić odpowiednią figurę położenia, łatwość komunikacyi, aby jednej i tej samej gminy nie rozdzielały znaczniejsze rzeki, wysoki grzbiet gór, granice innego powiatu etc. Jako absolutną zasadę postawić zaś należy, że w skład zbiorowej gminy muszą wchodzić całe gminy obecne, że ich dzielić nie można, ze względu na prawa majątkowe i ewentualne ciężary, za które odpowiada

ciało zbiorowe, wszyscy członkowie gmin. Chyba tam, gdzie ciężarów nie ma, możnaby tylko przysiółki porozdzielać z konieczności. Pożądanem by także było, aby obszary dworskie, a względnie ciała tabularne, niepodzielnie wchodziły w skład jednej gminy. Koniecznością to jednak nie jest, stosunku ciężarów nie zmieni, bo ciężary długów polegają na tytule prawa prywatnego i odpowiada za nie jeden i ten sam właściciel. Reguły absolutnej stawiać w tym względzie nie można, albowiem przy nader wadliwej komasacyi gruntów w Galicyi, trudność byłaby zbyt wielką i niezawodnie tak wypadnie, że różne części jednego ciała tabularnego do różnych gmin będą musiały należeć.

III. Trzeci moment siły podatkowej jest także względny. Absolutnej granicy, ani podstawy dać nie można, albowiem różnice w rozmaitych okolicach kraju są ogromne. Musi być ten moment jednak wzięty pod uwagę, aby utworzyć gminy mogące w stanie się utrzymać, bez przeciążenia wydatków gminnych. Jeśli w okolicy jakiejś są przeplatane wsie ubogie obok bogatszych, co się dość często zdarza, przy rozdziale granic terytoryalnych gminy, koniecznem jest zwrócić na to uwagę, ażeby w skład gminy nie weszły same bogate, w skład zaś drugiej same ubogie wsie. Ten wzgląd jest tak ważny, że raczej dopuścićby można gorszą konfiguracyę terytoryalną zbiorowej gminy, niż wytworzyć taki stan, aby obok bardzo bogatej gminy były bardzo ubogie. Dlatego siłę podatkową uwzględnić należy i starać się, ażeby wydatki stałe i zwyczajne budżetu gminnego mogły być pokryte maksymalnym dodatkiem 20% podatku. Absolutnej granicy ścisłości utrzymać się nie dą, zresztą wysokość dodatku zależeć będzie od własnowolnego ustanowienia samej gminy. Zaraz w pierwszym roku mogą pod tym względem powstać wielkie różnice. Jedna gmina bogatsza może uchwalić inwestycye, budowle, upiększenia etc. i dodatek gminny podniesie zaraz do 35%, druga uboższa ograniczy się do najskromniejszych wydatków na same cele administracyi i będzie płacić tylko 8%. W to wszystko wdawać się nie potrzeba, ani takich momentów przy rozgraniczaniu uwzględniać. Bynajmniej

także nie można zmierzać do tego, aby zwykłe wydatki budżetu gminnego wszędzie równomiernym dodatkiem były pokryte. Jeśli w jednej gminie przypuszczalny budżet pokryty będzie dodatkiem 8%, a drugiej potrzeba na to 15%, to rozgraniczaniu gmin nie powinno stać na przeszkodzie. Ale o jedną rzecz chodzić musi, aby nie tworzyć takich gmin, któreby stałego budżetu gminy, t. j. zwykłych i najprostszych wydatków na spełnienie zadać własnego i poruczonego zakresu działania ściśle z ustawy gminnej wypływających, nie licząc inwestycyj lub dodatków konkurencyjnych zmiennych, inaczej nie mogły pokryć, jak dodatkiem przeszło 20% wynoszącym.

W uzasadnieniu tego punktu należy dodać parę uwag, aby uchylić możliwe zarzuty, dlaczego proponujemy nowe rozgraniczenie okręgów gminnych na podstawie skombinowanych warunków ludności, przestrzeni i siły podatkowej, a nie chcemy przyjąć jakiegoś dziś istniejącego organizmu. O połączeniu jednej wsi z miejscowym obszarem dworskim powiedzieliśmy wyżej, że byłoby niepraktyczne, społecznie szkodliwe, a taka gmina nie wiele poprawiłaby wadliwe stosunki obecne, bo przeciętnie byłaby za małą. Istnieje drugi związek organiczny, mający często kilka wieków przeszłości za sobą, — parafia. Wiadomo, że w Anglii parafia stanowiła przez wieki podstawę związku lokalnego. U nas odzywały się niekiedy głosy publicystyczne, aby ze związków parafialnych potworzyć związki zbiorowej gminy. Miałoby to tę dobrą stronę za sobą, że związek taki gotowy istnieje, że niema kąta w kraju, któryby do jakiejś parafii nie należał, że zatem obeszłoby się bez dochodzeń, bez długich prac przygotowawczych i komisyjnych organów przeprowadzających rozgraniczenie, a gdyby ustawa taką zasadę orzekła, obeszłoby się ipso facto bez możliwych rekursów i wlokących się długo w toku instancyi rozstrzygnień, podczas gdy strony interesowane w sprawie rozgraniczenia terytoryów gminy będą wnosić odwoływania się, co jest poniekąd nieuniknionem. Ale rozdział na parafie jest bądź co bądź niemożliwy. Nie wdajemy się nawet w bliższe uzasadnienie tego twierdzenia,

że taka jednostka administracyjna jak związek parafialny, mogłaby wypłynąć tylko z rozwoju historycznego, tj. z czasów, kiedy kościół był jedynym opiekunem społeczeństwa, kiedy wszelkie związki państwowe i pojęcia władzy publicznej, lokalne organizacye były w niemowlęctwie, kiedy pod skrzydła kościoła garnęła się ludność nietylko ze względów religijnych, ale kiedy jego skrzydła były jedynem *auxilium* pewnych swobód ludzkich i zasad prawa publicznego. Dzisiaj tylko zasady prawa publicznego i polityki administracyjnej mogą decydować przy podziale terytoryalnym i organizacyi władz i związków lokalnych. Obecnie parafie nie tworzą żadnego ściślejszego związku między ludnością, a w granicach konfiguracyi i rozległości parafij zachodzą tak ogromne różnice i dysproporcye, że ich nie można zgoła brać za podstawę do urządzenia jakiejś jednostki administracyjnej. Zdarza się nawet, że połowa jednej i tej samej wsi należy do jednej, druga do drugiej parafii. Środkiem gminy, wzdłuż jakiejś rzeczki lub drogi idzie granica, dzieląca jednę i tę samą osadę na dwie parafie. Wiele gmin wiejskich, położonych przy miastach lub miasteczkach należy do parafij miejskich.

Nakoniec dla uzasadnienia obranej przez nas cyfry 5.000 — 6.000 ludności jako podstawy wielkości gminy, przedstawić wypada argumenta, dlaczego gmina nie powinna być większą i więcej ludności liczyć. Źle jest jak wykazano po wyżej, gdy gmina jest za małą. Nie ma sił do spełnienia swych funkcyj, niezdolną jest do życia i rozwoju. Mniej jest złem, ale zawsze niedobrem, gdy gmina wiejska jest zbyt wielka. Zasadnicza jest różnica między życiem społecznem wiejskiem i miejskiem, dlatego zasadniczą musi być różnica między związkiem gminnym miejskim i wiejskim. Dla ordynacyi gminnej miejskiej obojętną jest rzeczą, czy miasteczko ma 8.000 czy 30.000 mieszkańców. Jeśli gmina miejska jest większa, będzie miała większe biura, więcej urzędników, więcej sług, stróżów etc. ale przez to nie można powiedzieć, że jej maszyna jest mniej sprężysta. Co innego w gminie wiejskiej. Tu nie ma doborowego personalu urzędniczego, tu

cała władza wykonawcza spoczywa w ręku jednego człowieka, który we wszystko wchodzi i o wszystkiem sam decyduje. Musi zachować charakter godności i urzędu obywatelskiego, tj. aby zarządzający mógł urząd swój wykonywać bez specyalnych wiadomości, bez zbytniej rutyny biurokratycznej, albowiem piastuje godność i władzę obywatelską społeczną, a nie jest fachowym urzędnikiem i ze swych obowiązków nie czyni zawodu życia. W każdem miasteczku, cała ludność zbita jest na jednem miejscu, więc jeśli miasteczko jest większe, aparat magistratu będzie większy, — ale trudności innej nie ma; na wsi ludność jest rozrzucona, więc gdyby gmina była zbyt wielką, odległość stanowiłaby zbyt znaczną trudność i spowodowałaby zaniedbanie różnych lokalnych interesów dalszej miejscowości. W miasteczkach ludność jest rozmaita, spotyka się tam najróżnorodniejsze zawody handlowe i przemysłowe, rozmaite sfery intelligencyi i różnorodnych pracowników, a nawet liczny procent proletaryatu. To wszystko sprawia, że aparat urzędowy musi być więcej skomplikowany i jeden zarządca amator we wszystko wnikać nie może. Musi być maszyna udoskonalona, tak jak przy fabryce maszynerya silniejsza, stalsza, zdolna do przerabiania różnogatunkowych wytworów. Na wsi jest większa prostota i życia i obyczajów, zajęcie po większej części jednogatunkowe. Prostota życia wielka, jeden sposób życia, jednakowe zajęcia i potrzeby ludności umożliwiają prostotę zarządu. Gdyby zaś miejscami zachodziły wyjątkowo skomplikowane stosunki wskutek większych zakładów przemysłowych, zdrojowisk etc., natenczas sprawy z tych stosunków wynikajace podlegają zwykle załatwianiu wyższych rządowych organów, a nie gminy.

Zatem nietylko ze względów na rozległość i powstającą stąd trudność urzędowania, lecz i ze względu na ludność, potrzeba utrzymać właściwą granicę wielkości gminy co do liczby ludności, aby nie straciła charakteru gminy wiejskiej. Nie można dopuścić, aby wójt zanadto był obarczony i przeciążony wielką ilością spraw, które rosną w miarę ilości ludności. Źle jest, jeżeli gmina wiejska jest tak mała, że nie

stać ją na zaprowadzenie porządnej kancelaryi, — źle byłoby także, gdyby wójt jako jedyny organ władzy wykonawczej, jedyny urzędnik gminy, był zanadto do tej kancelaryi przykuty. Nie trzeba zapominać, że we wzorowej gminie wiejskiej, ani pisarz, ani magistrat żaden władzy andministracyjnej nie piastuje ani wykonywa, tylko jeden wójt. Wójt wykonywa władzę osobiście, powinien o wszystkiem wiedzieć i módz być wszędzie na każde zawołanie. Urząd gminny powinien zachować cechę działalności osobistej wójta, tj., że on może wglądać sam naocznie we wszystko, na miejscu i stante pede osobiście rzecz załatwić najczęściej ustnie, jednych zachęcić żywem słowem, drugich ustnie upomnieć, wydać ustne polecenie lub nakaz; kiedy się ze stroną spotyka i rzeczy dotyka, odrazu żywem słowem uzasadnić swoje rozporządzenie, wytłomaczyć, dlaczego coś nakazuje, wyperswadować, przedstawić, że rzecz jest pożyteczną, potrzebną, przekonać stronę, że rekurs nic nie pomoże. Oczywiście w ważniejszych sprawach, lub gdy strona tego żąda, nie wyklucza to decyzyi pisemnej, — ale dla ogółu spraw, dla ogółu położeń i wypadków wiejskich częstokroć natychmiastowej pomocy lub zaradzenia złemu wymagających, taka interwencya osobista, rozporządzenia doraźne lub polecenia słowne są bez porównania korzystniejsze i potrzebniejsze, niż pisemne przewlekłe rozstrzygnięcia, nieuniknione w innych stosunkach więcej skomplikowanych, gdzie nie ma tej prostoty życia, co na wsi, gdzie wyższe kategorye potrzeb i objawów społecznych i życia ludności pisemnych tylko rozporządzeń wymagają. Tego wymaga dobra i sprężysta administracya. Jest to to samo, co w sądownictwie: dla drobnych spraw w sądach gminnych, w sądach pokoju i sądach rozjemczych, lepszem jest postępowanie ustne; dla ważnych i zawiłych spraw w wyższych trybunałach i apelacyach lepsze postępowanie pisemne. Dlatego potrzeba, aby okręg gminy zbiorowej nie był zbyt wielki, aby ten organ wykonawczy, jako stróż ustaw i opiekun ludności mógł łatwo sam wszędzie dotrzeć, łatwo osobiście, a nie drogą korespondencyi kierować czynnościami podwładnych organów tj. sołtysów.

IV. Co do Rady gminnej wszyscy autorowie i całe prawodawstwo jest zgodne w tem, że warunkiem autonomii, organem, który jest wcieleniem samorządu, jest Rada gminna, t. j. ciało zbiorowe, najwyższa władza lokalna uchwalająca normy i nadzorująca zarząd lokalny, który pod jej kontrolą czynności swe wypełnia. Wszystkie projekty i wnioski publicystyczne, które zmierzały do tego, aby na czele okręgu administracyjnego zbiorowej gminy, postawić wójta z ławnikami czy przysiężnymi, dla udzielania pomocy lub wydawania orzeczeń, albo jakichś naczelników samodzielnych bez pomocników, mianowanych przez władze rządowe czy przez władze autonomiczne, czy też w porozumieniu obu władz razem, tworzyłyby poprostu urzędy policyjne na pewne okręgi, pruskich komisarzy okręgowych *(Bezirkskomissäre)*, czy dawnych mandataryuszów, tworzyłyby może sprężyste organa egzekucyjne, z chłostą kar policyjnych do smagania ludności, ale nie tworzyłyby autonomii gminnej. Autonomia gminy polega na tem, że najwyższą reprezentacyę interesów w jej związku i kontrolę ich zarządu sprawuje ciało zbiorowe, z miejscowych obywateli złożone. Ciało zbiorowe obraduje nad jej potrzebami, decyduje o jej zarządzeniach w granicach ustaw i wykonanie tych zarządzeń przez własne organa kontroluje i dopilnowuje.

W poprawnym ustroju gminnym organ uchwalający i kontrolujący jest tak potrzebny dla organu wykonawczego, dla naczelnika, jak organ wykonawczy i karzący jest potrzebny dla Rady gminnej. Atrybucye tych dwóch władz powinny być ściśle ograniczone i jak najszersze, byle tylko nie pomięszane ze sobą i byle jedna nie wkraczała w zakres działania drugiej. Rada gminna jest tak potrzebna dla gminy, t. j. dla lokalnego związku społecznego, jak reprezentacyjne ciało prawodawcze jest potrzebne dla rządu i dla pomyślności państwa i swobód obywatelskich w cywilizowanych narodach. Chodzi tylko o sposób utworzenia tego organu uchwalającego i kontrolującego, ażeby zdolność jego działania odpowiadała jego zadaniu, aby ta rada nie była ciałem zbyt ciężkiem, zbyt nieudolnem, aby nie odbijała od przedmiotu

działania, aby ruch jej funkcyj był miarowy i normalny, a nie przyspieszony lub chorobliwy, objawiający się wtedy tylko, gdy drażliwe sprawy ją poruszają. Zdolność działania tego ciała od jego składu zawisła. Gdy ciało jest zbyt liczne, zbyt wielkie, n. p. kiedy organem obradującym i kontrolującym jest ogólne zgromadzenie pełnoletnich członków gminy lub gospodarzy gruntowych, gromada (schód gminy), natenczas to ciało jest zbyt nieudolne, zbyt ciężkie, zbyt mało wprawione do swego zadania, albo zanadto pobłażliwe, aklamacyą uchwalające wnioski narzucone, albo zbyt oporne, zbyt burzliwe. Gdy organ deliberujący złożony jest z samych organów wykonawczych, n. p. składa się tylko z wójta, przysiężnych lub ławników z niezbędnym pisarzem, lub gdy się składa z samych funkcyonaryuszów mianowanych, powołanych przez kogokolwiek, a nie swobodnie wybranych, natenczas zwykle nie jest samoistnym, jest zbyt powolnym, jednostronnym, pobłażliwym, lub egoistycznie zbyt interesowanym. Rada gminna leży tak dalece w naturze rzeczy, w potrzebie zarządu, że tam nawet, gdzie prawodawca jej nie powołał, ilekroć gmina była trochę silniej uorganizowaną, wytwarzało się samo przez się ciało podobne do Rady gminnej. Tak w wielu miejscowościach, gdzie tylko dawniej gminy były większe, wytworzyła się starszyzna gromadzka, która o sprawach gminnych decydowała, której rady wójt we wszystkich ważniejszych sprawach zasięgał; tak dziś w Królestwie Polskiem *de facto* wytworzyło się coś podobnego do Rady gminnej, chociaż jej ustawa wcale do życia nie powołała i zgoła jej nie zna. Jest to ciekawy przykład: Rada gminna *de iure* i *de nomine* nie istnieje, ale *de facto* istnieje, składa się z wójta, pisarza i sołtysów, t. j. naczelników wsi. Wszystkie ważniejsze rzeczy deliberuje się na takiem zebraniu, gdy zachodzi jakaś ważniejsza potrzeba, n. p. zarządzenie donioślejsze, ułożenie budżetu, ustanowienie wydatków; wójt zbiera sołtysów na naradę i tam w obecności pisarza wszystkie postanowienia zapadają i pozycye budżetu bywają rozstrząsane. Dopiero po zapadłych uchwałach takiej rady czy narady, wnoszone bywają przedłożenia

Zwierzchności gminnej na ogólnem zebraniu, które zwykle nie jest w stanie ich rozstrząsać, rozbierać, tylko je równie nieświadomie albo uchwala, albo odrzuca.

Rada gminna jest zatem instytucyą, na potrzebie związku gminnego opartą, z natury rzeczy wynikającą. Zresztą dzisiejszej ustawy pod względem zakresu działania Rady reformować nie potrzeba, w głównych rysach odpowiada ona zupełnie warunkom i wymaganiom instytucyj gminnych, jeśli zaś zadania swego nie spełniła i pożytku nie przyniosła, — to winna temu wyłącznie nie ustawa, lecz za słaba organizacya gminy. Najlepsza ustawa nie będzie wykonaną, najlepsza instytucya nie przyniesie pożytku, jeśli w jej skład wchodzą elementa niewykształcone, nieudolne, jeśli organa, które mają przedstawiać substrat jej obrad (wójt), są zbyt nieudolne, aby ten substrat własną inicyatywą przygotować, a gdy wykonywują jej uchwały, tą tak ciemne, że doniosłość wszelkiej uchwały paraliżują.

Jak liczną ma być Rada gminna? Liczba jest siłą, ale jest i ciężarem, a czasem zbyt wielką jest siłą, własny ruch paraliżującą. Doświadczenie uczy i względy praktyczne za tem przemawiają, że najlepiej niezbyt wielką liczbę członków w każdem ciele obradującem stworzyć. Zbyt mała liczba wywołuje ciągły rozdział, zażarte przeciwieństwa osobiste, układa stosunki tak, że zamiast interesu publicznego, lub nawet interesów stronnictwa, czy pewnej klasy, tylko interes osobistego wpływu i osobiste rywalizacye dominują. Zbyt wielka zaś liczba czyni ciało zbyt ciężkiem, w ogólności mało dokładnem w działaniu, w którem tylko jedna lub kilka jednostek działa, a reszta za niemi idzie. Doświadczenie uczy, że parlamenta, sejmy, nawet Rady miejskie nie pracują pozytywnie, — pracują tylko ich komisye, że w komisyach nawet praca tem gruntowniejsza jest i lepsza, im te komisye są mniej liczne, dlatego nawet komisye dzielą się jeszcze na subkomitety. Doświadczenie uczy, że Rady powiatowe, t. j. korporacye nawet o stosunkowo najmniejszej liczbie członków (26) mało są czynne, a czynnymi są tam, gdzie są odpowiednie elementa, Wydziały powiatowe, które liczą tylko

21

6 członków. Jest to zresztą rzecz psychologicznie prawdziwa, że w każdem ciele zbiorowem przeciętnie tem większa jest działalność jednego członka, im większa jest jego możność działania, wpływu i odpowiedzialność. W ciele zbiorowem z kilkudziesięciu lub kilkuset członków, nikogo osobiście nie spotka zarzut: „jakże mogłeś dopuścić, że to a to uchwalono". Zarzut odnosić się będzie wtedy do ogólnej korporacyi i nigdy nie będzie tak doniosłym. W korporacyi zaś, liczącej kilku członków, odpowiedzialność w razie podobnego zarzutu każdy będzie ponosił. Dla każdego będzie to i większa groźba i silniejsza podnieta. Mniejsza odpowiedzialność, mniejsza dbałość, to rzecz naturalna, tak samo, jak w przedsiębiorstwach finansowych ten więcej dbać będzie i dokładać starania, kto jest więcej udziałami w przedsiębiorstwie angażowany. To samo co do możności działania i wpływu. To poczucie, które ma każdy członek małego grona, że jego głos wiele znaczy, dodaje mu bodźca, aby swój osobisty wpływ wywierał, aby zabierał głos i aby rzecz postanowioną została tak, jak za najlepsze uważa. W licznem gronie maleje znaczenie głosu jednostki, która z niego częstokroć nie korzysta, choć przekonaną jest o nietrafności zdania przeciwnego, bo wie, że głos jej osobisty mało znaczy i wobec większości lub panującego prądu, rzecz z góry jest przesądzona. Nadto w ciele licznem są inne warunki obrad i dyskusyi, niż w ciele mniej licznem. Wobec znaczniejszej liczby słuchaczów inaczej się mówi, zwraca się więcej uwagi na formę, niż na rzecz, trzeba słuchaczów zainteresować, trzeba do nich trafić, oni są w smaku zepsuci i tak nasyceni pokarmem słów, że zważają jedynie na te wyrazy, które im tylko jakąś podnietę nerwów słuchu i interes myśli lub uczuć stanowią. Wprowadzenie tego rodzaju deliberacyj, wyższych krasomówczych lub politycznych dyskusyj byłoby zgubnem w Radzie gminnej — tam gdzie sprawy lokalne, szczegółowe, drobiazgowe, dokładności przedewszystkiem wymagają. Ażeby Rady gminne dobrze funkcyonowały, aby wszyscy członkowie możliwy wpływ i współudział w pracy mieli, aby one nie były zbyt ciężkie w działaniu — potrzeba, aby nie były zbyt liczne.

Skoro zaś z drugiej strony należy je złożyć z elementów różnorodnych, przy wcieleniu możliwie największej ilości obecnych gmin i obszarów dworskich, koniecznością jest ustanowienie minimalnej liczby członków. Najodpowiedniejszą wydaje się liczba 10 członków Rady. Niewłaściwem byłoby, aby jeden tylko reprezentant obszarów dworskich wchodził do Rady, jego głos w takim wypadku miałby albo zbyt wielkie, albo zbyt małe znaczenie. Jedyny reprezentant obszaru dworskiego w Radzie stałby się jedynym „panem dziedzicem" wśród włościan, w jednem miejscu dobrem, w drugiem w złem tego słowa znaczeniu. Tam, gdzie dziedzic ma większy wpływ dzięki wyższemu wykształceniu i sile majątkowej, rządziłby wszystkiem, tam zaś, gdzie jest większa niechęć, tamby się ona spotęgowała, choćby najlepsze rzeczy przedstawiał, uważanoby jego wystąpienie jako wypływające z osobistego interesu. Zawsze jest trudne stanowisko jednego wobec kilku i dlatego takiego stosunku unikać należy. Jeden reprezentant dworów, to żywy obraz pewnego przywileju politycznego; dwóch reprezentantów, to już raczej wypływ zastępstwa poszczególnych zapatrywań i interesów. Dlatego potrzeba przynajmniej dwóch reprezentantów dworów w łonie Rady.

Obok dwóch, co najwyżej trzech, członków Rady gminnej, wybieranych przez obszary dworskie, należy postawić 6 lub 7, wybieranych przez włościan. Taki skład Rady gminnej wywoła może w kołach obywateli ziemskich zarzut, że dwory będą na Radzie gminnej majoryzowane przez włościan.

Sprawozdanie komisyi sejmowej z 15 października 1871 r. nad wnioskiem posłów Ziemiałkowskiego, Kabata i Chrzanowskiego, proponowało Wydział złożony z 4 ławników, t. j. 2 wybranych przez obszary dworskie, a 2 wybranych przez naczelników gmin. Jednakowoż już wniosek posła Dunajewskiego, postawiony w r. 1876 w Sejmie, wniosek, który był rezultatem długotrwałych obrad i prac grona posłów krakowskich, niezaprzeczenie konserwatywnych, po dojrzałej rozwadze i długiej dyskusyi na zebraniach, przez tych posłów odbytych, proponował Radę gminną z 15 członków,

5 wybranych przez obszary dworskie, a 10 przez gminy, nadto po jednym reprezentancie duchowieństwa z każdego wyznania w okręgu reprezentowanego. Wychodził ten wniosek z założenia, które i my także za jedynie sprawiedliwe i roztropne uważamy. Nie można utworzyć Rady gminnej pół na pół z tych elementów, albowiem nawet policzywszy ludność zamieszkałą na obszarach dworskich w przeciwstawieniu do ludności wiejskiej, byłaby zbyt rażąca dysproporcya ludności, a wybranych przez nią reprezentantów do Rady.

Należy jeszcze incydentalnie podnieść jeden moment, który nie jest pozbawiony cywilizacyjnego i społecznego znaczenia. Chłopi, gdy są w jakiem zebraniu w mniejszości lub w równej liczbie z innymi członkami tego ciała, głosują instynktownie prawie zawsze wszyscy razem, wszyscy, jak jeden, za jedną rzeczą, choć niejeden przyznaje głośno, że argumenty za zdaniem przeciwnem trafiają mu do przekonania. Usposobienie to jednak u włościan znika, jak tylko są w większości. Wówczas świadomość sama, że wbrew ich woli nic się nie stanie, sprawia, że nieufność znika Mogąc absolutnie decydować o wszystkiem, bo mając większość, wchodzą w merytoryczne ocenienie rzeczy, głosują według przekonania, a nie w imię solidarności kastowej. Można przypuścić, że nawet im większa byłaby ilość głosów obszarów dworskich, tem większa byłaby przeciw nim opozycya włościan. Właściciele obszarów dworskich, jakkolwiek z góry zawsze w mniejszości, jeśli tylko będą dokładali starań i gorliwości w spełnieniu obywatelskiego obowiązku, jeśli będą przemawiać rozumnie a bezinteresownie, co przy szlachetnem i ofiarnem usposobieniu obywatelstwa w większości wypadków przewidzieć można, pomimo mniejszości swych głosów będą mieli faktycznie w każdej dobrej sprawie zawsze większość za sobą. Wskazuje na to jasno stosunek, panujący w Radach szkolnych miejscowych.

Oprócz członków Rady gminnej, wybranych przez włościan i obszary dworskie, powinien wejść do jej łona jeden członek, powołany przez władzę administracyjną I instancyi (przez starostę po porozumieniu z marszałkiem powiatowym).

Instytucya powołanego do Rady gminnej członka przez administracyę państwową może się na pierwszy rzut oka wydać rzeczą w prawie gminnem nieznaną, ale przy równoważeniu się różnych czynników przy wyborze, instytucya taka może być pożądaną korekturą wyboru, a w Galicyi, przynajmniej na jakiś czas przejściowy, może być bardzo potrzebną i pożyteczną dla wzmocnienia działalności Rady gminnej i urzędu gminnego.

Przedewszystkiem musimy zaznaczyć, że tej instytucyi nie rozumiemy tak, aby mianowany przez władzę członek Rady gminnej miał być jakimś delegatem władzy, jakimś jej odwołalnym reprezentantem lub kontrolorem gminy z wyższego ramienia, albo substytutem wyższego organu administracyjnego do wykonania czynności administracyi w urzędzie niższym. Bynajmniej. Według naszego pojęcia, ma to być członek Rady na równi z innymi pod każdym względem, tak samo nieodwołalny jak inni, tak samo niezależny i nieodpowiedzialny, — tylko że zamiast wchodzić do tej Rady z wyboru, — wchodziłby do niej z powołania władzy, która mogłaby go nietylko wśród członków tejże samej gminy wyszukać.

Taka instytucya zapewne na pierwsze wrażenie spotka opór, wielu przerazi z pomiędzy tych, którzy więcej zwolennikami są nazwy autonomii, niż jej istoty. Dla uzasadnienia tej instytucyi i dla rozproszenia wszelkich obaw, które na pierwsze wrażenie powstać mogą, musimy tę instytucyę omówić razem z drugą kardynalną kwestyą: czy wójt ma być wybierany, czy mianowany?

Oddawna pojawiały się tak w sprawozdaniach komisyi sejmowej, jak w ankietach nad tym przedmiotem obradujących poważne głosy, aby naczelnicy zbiorowej gminy byli mianowani. Bardzo wiele argumentów za tem przemawia. Najważniejszy jest ten, że władzy zawsze łatwiej jest upatrzeć odpowiedniego człowieka, niż Radzie gminnej takiego człowieka wybrać, bo w łonie Rady jest ambicya i egoizm jednostek, a o wyborze rozstrzyga bądź chęć interesu i zysków, zręczność lub pochlebianie innym, zawiść, partye,

uprzedzenia i koterye, często także ciemnota, nieufność etc. Legendą jest t. zw. wola większości, bo na tę wolę u każdego wyborcy inny wzgląd wpływa. Najłatwiej da się osiągnąć zgoda, gdy jest kilku kandydatów, bo z wyboru wyjdzie największa mierność, talent budzi zazdrość, energia nie dogadza, ale na miernotę zwykle najchętniej kompromisem nastanie zgoda. W ilu to miasteczkach, a nawet większych miastach galicyjskich nieudolni są burmistrze, nie przez brak ludzi, ale dla tego, że z wyboru wychodzą niedołężni ludzie.

W ciągu krótkiego czasu w 25 miastach galicyjskich Namiestnictwo Rady miejskie rozwiązało i do sprawowania zarządu w mieście ustanowiło komisarzy rządowych i to nie gwoli jakichś politycznych rzeczy, ale z powodu nadużyć, niedbalstwa, złej gospodarki finansowej. W tem dowód, że nietylko Rady gminne i magistraty w tych miastach były nieodpowiedne, ale przedewszystkiem pochodzący z wyboru burmistrze, bo ostatecznie od burmistrza wszystko zależy i on powinien i musi wszystko do ładu doprowadzić Pouczającym jest przykład zagranicy. We Francyi byli za cesarstwa merowie w gminach i municypalnościach wszystkich mianowani przez rząd, a Rady municypalne i gminne były wybierane. Za cesarstwa też najlepsi byli merowie, administracya miejska i wiejska po gminach wysoko stanęła, jak nigdy potem, zapanował wzorowy ład i porządek i wszędzie byli jak najlepiej ukwalifikowani burmistrze i naczelnicy gmin. Od czasów republiki III. merowie są wybierani i wszystko powoli się rozprzęgło. Był ktoś, komu zależało, aby mianować najodpowiedniejszą osobę, najlepszego wybrać kandydata, bo inaczej byłby odpowiedzialny wobec opinii publicznej, inaczej ciągłeby mu na każdym kroku robiono wyrzuty, że burmistrz z ramienia rządu postawiony, jest zły i nieodpowiedni. Przy wyborze tego wyrzutu nikt robić nie może, bo jedna partya na drugą składa winę; innego wybrać się nie dało, trudności były nieprzezwyciężone. Słowem, gdy wola większości zadecydowała, nikt skarżyć się nie ma prawa, choćby wybór był najnieodpowiedniejszy.

Łatwo jest wskazać najlepszego kandydata, łatwo jest go na miejscu lub gdzieindziej wyszukać, ale zwykle trudno jest tego kandydata przez Scyllę i Charybdę wyboru przeprowadzić, gdyż namiętność, interes ludzki lub kaprys losu temu stoi na przeszkodzie.

Z tych względów, tam, gdzie władza dba o dobro kraju, lepiej byłoby, aby naczelnicy gminni byli mianowani, niż wybierani.

Mimo tego przekonania, nie możemy się jednak za taką reformą oświadczyć; cenimy bowiem zasadę wolności i zasadę wolności wyboru w autonomicznych korporacyach, jako podstawę wszelakiej autonomii tak wysoko, że tego dobra nawet dla różnych drobniejszych korzystnych względów, poświęcić nie możemy. Istotą autonomii jest wolność wyboru obywatelskiego do udziału w zarządzie spraw temu zarządowi powierzonych. Zwierzchnikiem zarządu musi być przeto także wolno wybrany obywatel. Choćby ten człowiek miał mniej dobre kwalifikacye, dla postępu cywilizacyi i dojrzałości społeczeństwa lepiej jest, aby on był wolno wybrany, niż żeby miał być kto inny lepszy, ale narzucony.

Chodzi zatem tylko o to, aby skład Rady gminnej, która ma naczelnika wybierać, był tego rodzaju, żeby mógł być względnie najodpowiedniejszy kandydat wybrany. Ponieważ Rada gminna także z wyborów pochodzi, przy wyborach wszelakich kaprys losu lub ślepe uprzedzenie wiele stanowią, przeto, gdy będzie jeden członek Rady gminnej przez władzę powołany, już po dokonanym wyborze 9 członków Rady, natenczas tym sposobem ustanowi się małą korekturę wyboru, naprawę tego, co często ślepy los gubi. Kto zna stosunki wiejskie, wie doskonale, że zdarza się nader często, że jest we wsi jakiś poważny i porządny włościanin, do którego się gospodarze i po radę i pomoc udają, którego szanują, ale go przy wyborze do Rady gminnej wybrać nie chcą. Otóż zadaniem władzy byłoby właśnie takiego gospodarza, gdy będzie przy wyborze pominięty, do Rady gminnej powołać. Następnie zdarza się często, że w obrębie gminy mieszka jakiś urzędnik emerytowany, jakiś zamożniejszy kolonista,

ktoś z intelligencyi, co z miasta przeniósł się na wieś i uprawia np. ogrodnictwo, — wszystko to są elementa oświeceńsze i zdatne do sprawowania pewnych funkcyj w samorządzie gminnym. Możnaby liczne przykłady z różnych okolic zacytować, że taki osiadły na wsi emeryt albo ktoś z intelligencyi największe usługi położył koło rozwoju gminy. Zagranicą takich ludzi „lepszego stanu“, jak pospolicie lud mówi, spotyka się po wsiach dużo i w ich rękach po większej części spoczywają wszelkie zakłady humanitarne i filantropijne, oni są *Armenväter*, oni prowadzą najrozmaitsze *patronages* i w ogólności wywierają dobroczynny i cywilizacyjny wpływ na ludność wiejską. U nas tych elementów mniej, ale ich także nie brak i nierzadko można ich przedstawicieli spotkać to na czele kółka rolniczego na wsi, to straży pożarnej, to kasy gminnej wiejskiej etc., — ale w łonie Zwierzchności gminnej ich się prawie nie spotyka. Dla dzisiejszych drobnych gmin, gdy wypada po 80 albo 100 gmin na powiat, trudno byłoby władzy wynaleść 100 odpowiednich indywiduów do wprowadzenia do Rad gminnych, ale kiedy się zważy, że przy nowej organizacyi wypadnie koło 15 gmin na powiat, z łatwością przyjdzie w każdym powiecie wynaleść 15 odpowiednich ludzi tego rodzaju na członków Rady gminnej. Przy coraz większej ilości szkół średnich, przy coraz większym wzroście warstw intelligencyi, przy coraz trudniejszych warunkach życia w mieście, a ulepszonych środkach komunikacyi, elementów tych z każdym rokiem na wsi u nas przybędzie. Za długoby jednak było czekać, zanimby lud ich do Rady gminnej wybierał, bo chłop jest największym konserwatystą, wszelkiej zmianie i wszelkim nowoprzybyłym elementom nieufny, — ale władza mogłaby z tych elementów najlepszych członków Rad gminnych powoływać. Z tych elementów składa się już i dzisiaj wielka liczba delegatów Wydziału powiatowego, z tych elementów zwykle powołują Starostwa w porozumieniu z Radą powiatową mężów zaufania do tworzenia komitetów obywatelskich po wsiach, w wypadkach, kiedy chodzi o ratunek czy w razie powodzi, czy klęski głodowej, czy w razie epidemii. Doświadczenie zaś uczy, że

ludzie ci w poruczonym im zakresie gorliwie i skutecznie działają, często lepiej się dają używać, niż włościanie. Tworząc zbiorową gminę, nie dosyć mieć ogólne postanowienia prawne na oku, ale trzeba się liczyć z danym materyałem ludzi, inaczejby zamierzona reforma nie miała praktycznego skutku. Najgorsze zaś są te naprawy, które pozostają tylko na papierze. Licząc się zaś z danem położeniem, można najlepszy skład Rady gminnej w ten sposób zapewnić, jeśli (przynajmniej w okresie przejściowym), będzie jeden członek Rady powołany przez władzę[1]). Mając w składzie Rady dobrych członków, można mieć pewność, że pozostawiając wolny wybór wójta, wybór ten będzie odpowiedni, zwłaszcza, gdy ilość członków niezbyt wielka. Powoływanie takie nie może być żadnym zamachem na autonomię. Będzie bowiem jeden członek desygnowany na 9 wybranych, więc wybrani będą zawsze mieli 9 krotną większość. Powtóre, ten powołany, jak się to wyżej powiedziało, będzie miał te same atrybucye co inni, władza, oprócz powołania, żadnego wpływu na niego mieć nie będzie i raz przez nią mianowany, staje się wobec niej niezależny, bo jest nieodwołalny, bo w żadnym stosunku z tą władzą nie pozostaje.

Najlepszym środkiem, aby skład członków Rady gminnej, pochodzących z wyboru, był dobry, jest wprowadzenie nie bezpośredniego, ale t. zw. stopniowanego wyboru. Nie ogół członków gminy, ale tylko starszyzny pojedynczych gromad razem zebrane, powinny członków Rad gminnych wybierać. Zatem najważniejszą rzeczą jest skład tych starszyzn zapewnić.

Pod tym względem nikt zapewne nie zechce szukać nowych dróg i środków, nikt tak dalece radykalnych eksperymentów nie pragnie, aby ogół mieszkańców wsi w gromadzie starszyznę wybierał, gdyż w takim razie bezrolne

---

[1]) Prawodawstwo belgijskie, które w wielu sprawach idzie na czele społecznego postępu hołduje systemowi nominacyi naczelnika gminy przez króla lub gubernatora; król ma również prawo zawiesić w urzędzie lub odebrać urząd burmistrzom i wójtom, po ich przesłuchaniu, jeśli zachodzi *inconduite notoire ou négligeance grave*. (Flandin, Institutiones parlementaires, str. 261—263).

elementa przeważałyby liczbą, lecz uzna za słuszną zasadę postanowienia dzisiejszej ustawy gminnej o wyborze Rady według kół dwóch lub trzech, w miarę wysokości podatku.

Mogą być rozmaite zarzuty przeciw przyjmowaniu pewnej stopy podatkowej, a zatem majątku, za podstawę uprawnienia wyborczego Dziś nietylko radykalne prądy polityczne, ale cała szkoła pisarzy występuje przeciwko tej nierówności, która daje opłacającym podatek prawo wyborcze, a tym, którzy dochodu stałego nie posiadają, odbiera najdonioślejsze prawo publiczne obywatelskie, — prawo głosowania. Szereg pisarzy, którzy bronią podstawy podatkowej, odpowiada na to, że tyle jest niesprawiedliwości i nierówności na świecie i w naturze ludzkiej, że ta nierówność jeszcze jest mniejsza od innych, a powszechne prawo głosowania okazało się w swych skutkach gorsze dla państwa i społeczeństwa, że wtedy wprawdzie wszyscy głosują, ale głosy dojrzałych i roztropnych mężów nic nie znaczą, gubią się w odmęcie, bo decyduje o wszystkiem tłum, masa, którą wodzi kilku agitatorów.

Ludność wiejska tak dalece jest związana z ziemią, matką wszelkiej nierówności, tak dalece zrosła się z historycznym i gospodarczym, a w nierówności obfitym rzeczy porządkiem, że jej zapatrywaniom prawnym w zupełności odpowiada udzielenie większego wpływu na sprawy gminne tym gospodarzom, którzy na cele gminnego społeczeństwa więcej łożą. Ustawodawstwo austryackie nie zna ogólnych zebrań gromadzkich, w Rosyi wywołują one niejednokrotnie zamieszanie a nawet rozruchy, w Królestwie Polskiem nie miały złych skutków dlatego tylko, że były utrzymane w ogromnie silnych karbach przez rząd absolutny. Nie przyniosły one w Król. Polskiem jednak dobrych skutków i wywołują częstokroć zamęt i chaos; milcząco uchwalają wnioski wójta *alias* pisarza, bo na takiem zgromadzeniu ogólnem nie może być poważnej deliberacyi. Zgromadzenia ogólne u nas w Galicyi prowadziłyby tylko do jątrzenia między włościanami, zwłaszcza między chałupnikami i komornikami a gospodarzami gruntowymi. Żadna Rada gminna nie mogłaby się ostać wobec zebrania gromadzkiego, każda i najlepsza

doczekałaby się rychło wotum nieufności. Rosłyby tylko ciągle niechęci, skargi i waśnie. Wójt jeśliby miał majątek i kilku zręcznych agitatorów, mógłby się doskonale ostać wobec zgromadzeń gromadzkich, owszem mógłby zostać samowładnym panem w gminie, — ale Rada gminna żadnaby się wobec zgromadzeń nie ostała i znaczenie jej wszelkieby upadło. Dlatego podając zasady organizacyi gminy, stanowczo wykluczyliśmy wszelkie zgromadzenia gromadzkie, tak w pojedynczych wsiach i gromadach, jak i ogólne zgromadzenie członków całej gminy.

Nie ma zatem innego sposobu, aby zarząd gminy zbiorowej w odpowiedne dostał się ręce i aby wolność wyboru utrzymać, tylko trzeba przeprowadzić reprezentacyę wybraną do zarządu przez stopniowanie wyborców na zasadzie cenzusu majątkowego. Dlatego członków włościańskich Rady gminnej powinny wybierać starszyzny każdej wsi, a starszyzny powinny być wybierane w pojedynczych wsiach na podstawie kół wyborczych.

W obecnych czasach propozycya dokonywania wyborów na podstawie opłacanych podatków jest niepopularną i mimowoli przypomina namiętne ataki na system kapitalistyczny. Ale między nadużyciami kapitału, a wpływem zamożniejszego włościanina na zarząd gminy, istnieje wielka różnica. Wszystko to, co mówią i piszą o nabyciu własności, o mnożeniu majątków, o skomplikowanem działaniu produkcyi, kapitału i spekulacyi, — wszystko to, aż do najskrajniejszych paradoksów *la proprieté c'est le vol*, nie ma zastosowania na wsi, gdzie jeszcze w całej pełni utrzymywały się u nas pierwotne i proste stosunki rolnicze, gdzie zamożność, zbogacenie się rolnika zdobywa się pracą około ziemi, (tak jak w najodleglejszych czasach w kolebce ludzkości) w walce z naturą. Można śmiało powiedzieć, że chłop u nas wtedy jest zamożny, jeśli jest pracowity, oszczędny, trzeźwy i dobrze ziemię uprawia. U nas podstawą majątku jest tylko ziemia, a u rolników naszych, zwłaszcza u ludu, najgłówniejszą podstawą własności i przeważającym sposobem nabycia majątku jest praca i oszczędność.

U zamożniejszych gospodarzy znajduje się i porządek w domu i ochędóstwo w sprzętach, na ścianach obok obrazów świętych portrety sławnych ludzi w kraju i niejednokrotnie książka do czytania lub pisemko ludowe. U biednych natomiast panują często — choć stanowczo nie zawsze — domowe kłótnie i wyrzekania, niechlujstwo, pijaństwo, chciwość bez granic, nieprzebierająca w środkach. Są niewątpliwie rodziny włościańskie biedne, ale zacne i pracowite; są takie, które bez swej winy w ubóstwo popadły; są nawet jednostki o uczuciach niezmiernie delikatnych i szlachetnych. Ale żeby dobrze umieć sprawami gminnemi pokierować, trzeba mieć do tego i więcej czasu i swobody umysłu, a dobre rządzenie swoim własnym majątkiem zawsze daje największą gwarancyę roztropnego pokierowania sprawami gminnemi.

Nie myślimy pozbawiać jednostek uboższych czynnego i biernego prawa wyborczego do Rad gminnych, ale wydaje się nam właściwsze zaprowadzić wybory pośrednie, mianowicie wybór do starszyzny i utworzenie dwóch lub trzech kół wyborczych (w miarę opłacanego podatku), niż utopienie zamożniejszych gospodarzy w masie zagrodników i komorników.

V. Starszyzna ma dwojakie zadanie według powyżej określonej organizacyi. Wstępuje w atrybucye dzisiejszej Rady gminnej we wsi co do zarządu majątku gromadzkiego i dobra gromadzkiego; powtóre jest ciałem wyborczem dla Rady gminnej.

W sprawie zarządu majątkiem wszystkie uprawnienia obecnych Rad gminnych przejdą na starszyznę. Liczba jej członków nie powinna być wielka. Minimum musi wynosić 6 członków, maximum przyjmujemy na 12. Dzisiejsza ustawa gminna przyjmuje w § 14 minimum 8, a maximum 36 członków Rady gminnej, nie licząc członków bez wyboru. Francuzi, którzy celują w praktyczności urządzeń administracyjnych, ograniczają zwykle na małą liczbę członków *du conseil communal* albo *municipal*. Może byłoby korzystnem we wszystkich wsiach ustanowić jednakową liczbę członków starszyzny, ale ostatecznie za tem żadne ważniejsze powody

nie przemawiają, owszem zdaje się naturalnem, że we wsi większej będzie większa liczba członków ciała zarządzającego majątkiem wsi, bo przez to łatwiejsza kontrola, a przedewszystkiem musi być także brany wzgląd na to, że starszyzna jest ciałem wyborczem do Rady gminnej, że zatem chodzi przy wyborach o pewną korekturę niejednostajnego zaludnienia wsi.

Starszyzny wszystkich wsi razem zebrane wybierają większością głosów z pomiędzy członków gminy (niekoniecznie z pomiędzy siebie) 6 członków i 4 zastępców Rady gminnej. Ponieważ w łonie starszyzn zasiadać będą przeważnie najoświeceńsi gospodarze z każdej wsi, więc przypuszczać można, że kiedy się takie koło gospodarzy gminy zbiorowej zbierze, wybierze z pomiędzy siebie lub innych mieszkańców gminy ludzi najodpowiedniejszych, gospodarzy najporządniejszych i najświatlejszych.

Wybór dokonywać się powinien w sposób następujący. Naprzód wchodzi największy posiadacz dóbr tabularnych jako członek bez wyboru, potem członkowie starszyzny wybierają 6 członków Rady gminnej, następnie posiadacze tabularni wybierają 2 członków. Tak zebranej Radzie przewodniczy najstarszy wiekiem, a gdy władza powoła 10-go członka, Rada gminna przystępuje do wyboru wójta, jego zastępcy i 2 ławników. Takie urządzenie jest najprostsze i to za niem przemawia. Zapewne odezwą się wnioski, aby w skład ciała, które ma Radę gminną wybierać, weszli jeszcze duszpasterze wyznań w okręgu gminnym reprezentowanych, kierownicy szkół, ewentualnie delegaci Rady powiatowej z prawem głosowania etc. etc. Może każdy z tych dodatków miałby coś dobrego za sobą, — ale miałby tę złą stronę, że tworzyłby jakieś nowe obszerniejsze ciało wyborcze, skomplikowane, które nie egzystuje w naturze rzeczy, a tylko na czas wyboru zaczęłoby istnieć. Każde skomplikowane urządzenie jest gorsze od prostego. Najprostszem zaś jest, nie tworzyć żadnego nowego ciała, tylko wybór oddać w ręce tych samych elementów, które zarządem spraw gromadzkich się trudnią, z dodaniem reprezentantów właścicieli obszarów dworskich.

Wniosek posła Dunajewskiego i towarzyszy z r. 1876 szedł dalej, albowiem proponował, aby w skład Rady gminnej wchodzili, jako członkowie bez wyboru, duszpasterze wyznania w okręgu gminnym reprezentowanego. To uważamy za niewłaściwe. Gdy kilka parafij należeć będzie do okręgu, natenczas duchowni tworzyliby nową kuryę wyborczą i dążyliby do wybrania członka Rady z pośród siebie. Następnie, gdyby w okręgu było kilka wyznań, natenczas obok księdza rzymsko-katolickiego zasiadałby paroch unicki, czasami może duszpasterz ewangelicki, albo ormiański, częstokroć rabin izraelicki. Zastęp tak licznych duszpasterzy bynajmniej nie odpowiadałby ani potrzebom, ani stosunkom ludności, ani zadaniom gminy. Obecność reprezentantów różnorodnych wyznań mogłaby niekiedy wywoływać sprzeczki i antagonizmy, lub przenoszenie dyskusyi na pole w obradach gminnych niewłaściwe. Oprócz wszelkich innych powodów, jest ten najważniejszy, że porządek administracyi wymaga, aby we wszystkich gminach w kraju była jedna liczba członków Rady gminnej i żeby ta liczba maksymalnie wynosiła 10 członków, ani jednego więcej.

Jest jeszcze jeden powód zasadniczy, a mianowicie, że niewłaściwą byłoby rzeczą, aby duchowni, zasiadając w reprezentacyi gminy mieszani byli ustawicznie do powszednich spraw urzędowania w gminie. Projekt, aby duchowni byli członkami Rady gminnej bez wyboru, wychodził zapewne z wyższego założenia politycznego i z etycznej myśli. Każdy uznaje, jaką może być siłą etyczną i cywilizacyjną duchowieństwo na wsi, każdy przyzna, że gdyby te trzy żywioły na wsi: dwór, duchowieństwo i lud razem ręka w rękę szły i wspólnie nad dobrem ogółu pracowały, natenczas dla rozwoju i przyszłości kraju urosłyby olbrzymie widoki. Ale nie trzeba zbyt wysokiego celu dawać mniejszym rzeczom i instytucyom, które nie jakieś wielkie zagadnienia i zadania, lecz drobne sprawy potoczne, choć dla lokalnego życia ważne mają do załatwienia. Inaczej instytucye te, goniąc tylko za wzniosłym celem, zaniedbają pierwsze choć drobne, ale główne dla nich obowiązki, a celu tamtego nie dopną, bo nie są na

to stworzone. Nie trzeba zapominać, że w Radzie gminnej nie może być dyskusyi nad sprawami politycznemi, narodowemi, religijnemi, oświecenia lub szkolnictwa etc., ale że ta Rada ma się przedewszystkiem i głównie zajmować sprawami policyi miejscowej i pokryciem wydatków. I cóż ksiądz ma wobec tych spraw do czynienia? Nie trzeba go obniżać do poziomu powszedniego urzędowania, nie trzeba doprowadzać do tego, że będzie często przegłosowany. Powtóre, gdyby sprawa, za którą ksiądz głosował i przemawiał, wadliwą się okazała, powstałyby przeciw księdzu zarzuty, skargi a może i niechęci. Właściciel ziemski lub jego zastępca, zasiadający w Radzie, jest w zupełnie innem położeniu, jest bezpośrednio interesowany gospodarczo, ma rutynę i znajomość rzeczy, bo tych potrzeb i urządzeń, nad któremi debatują, sam ciągle się dotyka i je odczuwa. Przegłosowanie go nie może mieć złych skutków, bo będzie się to odnosić do głosu p. X., a nie do charakteru osoby duchownej. Zostawić przeto należy księdza przy jego wysokiem zadaniu kapłańskiem, nie mięszać go do spraw urzędowania; jeśli będzie wywierał wpływ swoją gorliwością i działalnością dobroczynną, niechaj to będzie wpływ jego obywatelski i idzie na poczet zasług stanu duchownego, a nie jako funkcyonaryusza gminy.

VI. Wśród zasadniczych postanowień projektu ustawy gminnej jedną z najważniejszych jest zasada silniejszego, niż w dotychczasowej ustawie gminnej, rozgraniczenia władzy wykonawczej wójta od władzy obradującej Rady gminnej, tudzież wzmocnienie władzy wykonawczej przez to, że ona będzie wykonywana osobiście przez Naczelnika gminy, a nie kollegialnie przez Zwierzchność gminną.

Jeżeli do wykonywania tych samych atrybucyj władzy wykonawczej powołuje się kilka osób, zamiast jedną, natenczas władza ta tem więcej słabnie, im więcej osób władzą się dzieli. To jest właśnie kardynalną cechą władzy administracyjnej, że urząd na zewnątrz ma być bezosobowy, na wewnątrz wszystko w nim podlega decyzyi i woli jednej osoby, szefa urzędu, czy on jest ministrem, namiestnikiem lub starostą. Gdy samego szefa niema, zawsze jest jego zastępca

w porządku hierarchicznym i wszystko tak samo idzie, bez względu na liczbę pracujących urzędników. Na zewnątrz rządzi tylko urząd a nie osoba, na wewnątrz urzędu rządzi jedna najwyższa w hierarchii osoba. Jeżeli szef władzy ma obowiązek w pewnych sprawach zasięgać rady swych podwładnych czy pomocników, to jest naturalnem, ale jeżeli to, co oni większością głosów uchwalą, obowiązuje jako decyzya urzędu, nawet wbrew woli szefa, natenczas władza ta staje się kolegialną, a nie zwierzchniczą, co jest naturze urzędów administracyjnych przeciwne, a odpowiada naturze innych władz, np. sądowych. Kolegialność jest przeciwna egzekutywie, osłabia ją i niweczy. W dzisiejszej ustawie gminnej najważniejsze wprawdzie atrybucye władzy wykonawczej oddane są Naczelnikowi gminy, (§ 52—60), ale ostatecznie ta władze nie jest jednoosobowa, bo § 50 mówi, że „Zwierzchność gminna jest w sprawach gminy organem zarządzającym i wykonawczym“ i ostatecznie ustawa austryacka na czele gminy i jako najwyższą władzę stawia Zwierzchność gminy *(Gemeindevorstand)*, a nie Naczelnika gminy, (*Gemeindevorsteher*). Tak samo praktyka administracyjna i nomenklatura biurowa uważa Zwierzchność gminną, a nie urząd gminny lub naczelnika za najwyższą władzę w gminie. Zwierzchność gminną zaś stanowią: wójt, jego zastępca i dwaj asesorowie czyli przysiężni — a zatem ciało zbiorowe, kolegialne (czyli drugie kolegialne ciało wykonawcze obok ciała pierwszego, ciała obradującego i kontrolującego — Rady gminnej; oczywiście, że maszyna zaczyna być zbyt ciężką). § 51 mówi wprawdzie, że „naczelnik gminy kieruje czynnościami Zwierzchności gminnej i nadzoruje (?) takowe, że asesorowie lub przysiężni winni są naczelnikowi pomoc w urzędowaniu i mają według jego zarządzenia i pod jego odpowiedzialnością wykonywać czynności, które im poruczy. Ale to nie są jego podwładni, tak jak pisarz lub inni urzędnicy w gminie. On nie ma nad nimi władzy dyscyplinarnej, oni są od niego niezależni, bo władzę swą czerpią z wyboru przez Radę gminną. W praktyce jednak zwykle tak się rzeczy przedstawiają, że Zwierzchność gminna istnieje tylko

de nomine, zastępca wójta i przysiężni wogóle nic nie robią; wójt wszystko robi, gdy zaś zajdzie przeszkoda lub jest chory, czynności jego pełni zastępca, przysiężni zaś tylko podpisują te dokumenta, dla których obowiązujące przepisy wymagają ich podpisu i na tem się ich działalność kończy. Zdarzają się wypadki, że członkowie Zwierzchności gminnej na seryo biorą swój współudział w rządach gminy, ale wówczas powstają swary, niezgoda i sprężystość egzekutywy na tem cierpi.

Najczęściej zaś to się dzieje przy wykonywaniu władzy karno-policyjnej. § 60 ustawy dozwala tylko w wyjątkowych nagłych wypadkach Naczelnikowi gminy samemu wydawać orzeczenia karne i skazywać tylko na kary pieniężne; do ważności orzeczeń karnych wymaga, ażeby je wydawał Naczelnik gminy wspólnie z dwoma asesorami. Otóż to postanowienie jest obok wielu innych powodów, na innem miejscu bliżej określonych, główną przyczyną kompletnej bezkarności różnych przestępstw policyjnych. W wielu wypadkach wójt by karał różne przestępstwa, ale przysiężni nie chcą, uniewinniają wszystko z góry, bo nie chcą się narazić. Mówią często: „niech wójt karze, bo jest na to wójtem, ale my nie chcemy karać, żeby nie mieć potem nieprzyjemności“. I dlatego ich wójt nie wzywa i orzeczeń karnych nie ma.

W statutach miejskich, w ordynacyi gminnej dla miast i miasteczek niema instytucyi przysiężnych. Jest to instytucya średniowiecznego prawa niemieckiego, która się dziś przeżyła, a której tylko tradycya została i dla tej tradycyi tak prawniczej jak i zwyczajowej u ludu, figurują w niektórych ustawach ławnicy, przysiężni asesorowie. Instytucya ta pochodzi jednak z czasów, kiedy władza administracyjna i sądownicza była nierozdzieloną i Zwierzchność gminna wydawała wyroki w sprawach sądowych tak karnych jak cywilnych, — wtedy mieli ławnicy racyę bytu jako pomocnicy wójta i wotanci sądu. Nie potrzeba zatem wprowadzać instytucyi, która przez dwadzieścia kilka lat istnienia okazała się nieżywotna, a tylko osłabia władzę wójta.

Dla wzmocnienia egzekutywy, dla uczynienia jej sprężystą, a więc zdolną do oddania usług, których społeczeństwo od niej wymaga, w zasadach organizacyi reformy gminnej podaliśmy:

1) że nie ma Zwierzchności gminnej — tylko wójt jest naczelnikiem urzędu, wykonywa władzę wykonawczą sam niepodzielnie;
2) wójt czyli urząd gminny wykonywa cały poruczony zakres działania, jako urząd państwowy bez odnoszenia się do Rady gminnej i za to jest władzy rządowej odpowiedzialnym;
3) wójt wykonywa cały zakres działania własny, jako urząd autonomiczny, stosownie do uchwał Rady gminnej i pod jej kontrolą, wykonywa ten zakres sam, nie kollegialnie, w szczególności zaś przysługuje mu prawo dyscyplinarne nad podwładnymi mu organami, urzędnikami gminy i sołtysami gromad — jednakowoż bez prawa oddalania ich z urzędu Prawo to, co do sług i urzędników, przysługuje Radzie gminnej, co do sołtysów zaś, wniosek musi iść od wójta do Rady gminnej, a rozstrzyga władza polityczna I. instancyi;
4) najważniejszem wzmocnieniem władzy egzekucyjnej jest postanowienie, że władzę policyjno-karną wykonywa wójt bez asesorów i przysiężnych To postanowienie może oddać ogromne usługi krajowi, podniesie porządek, ład i dobrobyt na wsi.

Ławników zachowujemy, bo tradycya i pojęcie tej instytucyi utarte zwyczajowo między ludem, ale nie jako członków Zwierzchności gminnej, tylko dajemy im inne nowe przeznaczenie do wykonywania spraw administracyjnych — lecz jako specyalne organa finansowej kontroli.

Wydawanie orzeczeń policyjno-karnych przez wójta, a nie, jak dotychczas, przez wójta i dwóch asesorów, niezawodnie będzie miało jak najlepsze skutki, i wyda lepsze owoce, niż dzisiaj. Oczywiście żadna z instytucyj ludzkich nie jest doskonała, więc i ta zbudzić może obawy, że kiedy niekiedy będzie więcej arbitralności, czy bezwzględności, gdy

orzeczenie będzie wydawał jeden człowiek, a nie trzech. Mogą się zdarzać wyjątki zapewne, to jest rzecz nieunikniona, ale w ogólności będzie wymiar sprawiedliwości szybszy i lepszy a z pewnością nie niesprawiedliwy. Kollegialność trybunału jest konieczna, gdy chodzi o roztrząsanie i zdeterminowanie kwalifikowanego przestępstwa, lub zawiłego sporu cywilnego. Ale w przekroczeniach policyjnych drobnych, fakt przekroczenia jest zwykle tak prosty, jawny, notoryczny, że orzekanie w tych sprawach jest nadzwyczajnie proste i łatwe. Chodzi tu przeważnie o takie zaniedbania i przekroczenia, jak np. niezamknięcie szynku po godzinie policyjnej, nieuprzątnięcie śmietniska przed chałupą, złamanie owocowego drzewka przy drodze, szybka jazda w nocy bez latarni, niewyniszczenie kanianki w polu koniczyny itd. Nie trzeba zapominać, że jedyne sprawy więcej skomplikowane, gdzie częstokroć zachodzą tylko pozory przewinienia, ale istoty jego nie było, tj. sprawy policyjno-polityczne, np. uchybienia władzy, poniżanie rządu, noszenie prowokacyjnych oznak etc., nie należą nigdy do kompetencyi gminy, tylko władzy politycznej. Następnie wszystkie przestępstwa nawet najdrobniejsze, ale do których rozpoznania potrzeba znajomości prawnej albo technicznej, nie należą także do kompetencyi gminy lecz władz wyższych, np. sprawach przemysłowych. Z drugiej strony według austryackiego prawa, wszelkie przekroczenia nawet policyjne, przy których objawia się zła wola, zły zamiar, rozmyślne choć drobne uszkodzenie własności lub osób, wszelkie większe niedbalstwo, wszelka czynność niebezpieczna dla publicznego bezpieczeństwa, nawet nieostrożne obchodzenie z ogniem, przestaje być przekroczeniem policyjnem, a staje się przekroczeniem karno-sądowem. W Austryi, oprócz przekroczeń politycznych, podpadających pod patent z 20 kwietnia 1854, dz. ust. p. Nr. 96, granica kompetencyi sądowej karnej jest dla wszelkiego rodzaju przestępstw policyjnych dalej posunięta, niż w innych państwach. Wójt będzie więc orzekał tylko w sprawach drobnych, łatwych i prostych. Tworzyć dla tych spraw osobny trybunał na kształt dzisiejszej Zwierzchności gminnej, w myśl § 60 ustawy gminnej,

jest rzeczą nieracyonalną i prowadzi do nadmiernej pobłażliwości w praktyce.

Nie można zapewne było powierzać wójtowi tej atrybucyi w dotychczasowej gminie, bo w słabej, ciemnej gminie element wójtów jest jeszcze niedość wykształcony, ale w gminie zbiorowej znajdą się wykształceńsze żywioły, ludzie porządni, dający gwarancyę należytego spełniania obowiązku

Zresztą przeciw ewentualnej niesprawiedliwości, czy arbitralności, jest broń do wyższej władzy rekursu. Oprócz tego jest jeszcze inny bardzo ważny czynnik, decydujący w tym względzie, t. j. władza obywatelska na tem samem miejscu w instytucyi Rady gminnej, która o każdem orzeczeniu może wiedzieć. Obecność członków Rady gminnej na miejscu, przy tejże prostocie stosunków wiejskich i przy tem, że się wszystko wie, co się w lokalnych stosunkach dzieje, jest decydująca, daje najlepsze gwarancye przeciw arbitralności i niesprawiedliwości.

Silna władza administracyjna lokalna, jakkolwiek jest warunkiem rozkwitu społeczeństwa i potęgi państwa, może się wydać rzeczą niepożądaną tym, którzy gwoli różnych teoryj naukowych lub gwoli prądów, panujących w XX wieku, oponują zwykle zasadniczo wzmocnieniu władzy. Jednakowoż wszelkie wątpliwości lub obawy pod tym względem są płonne, polegają tylko na powierzchownem poznaniu rzeczy. Przedewszystkiem władza lokalna nigdy nie ma charakteru ani atrybucyi władzy politycznej. Dopiero im władza administracyjna jest wyższą, tem więcej przybiera charakteru władzy politycznej, a coraz więcej na wydawane przez nią rozporządzenia wpływają motywa polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Ale władza lokalna pozbawiona jest zupełnie tej zdolności i możności. Powtóre widzimy, że w państwach najwięcej demokratycznych i o największych swobodach konstytucyjnych, jak np. we Francyi, w Szwajcaryi, w Anglii, w Stanach Zjednoczonych (nie w tych, gdzie są preryе lub kolonizacya się rozpoczyna, ale tam, gdzie jest stałe zaludnienie i urządzenia cywilizacyjne) władza lokalna jest bardzo silną, zaopatrzoną we wszystkie atrybucye surowej

sprężystości. W tych państwach częstokroć władze wyższe doznają więcej oporu, mniej mają wpływu i poszanowania, bo na to składają się czynniki polityczne, ale władzę lokalną każdy uznaje, zmuszony jest ją szanować i stosować się do jej rozporządzenia. Natomiast w państwach upadających lub zdezorganizowanych nikt nie stosuje się do rozporządzeń władzy lokalnej, nikt jej nie szanuje, każdy sobie lekceważy jej funkcye i funkcyonaryuszy, obchodzi nakazy, a władza ta jest wobec tego zupełnie bezsilną. Tak jest w Hiszpanii, Turcyi, Włoszech etc.

VII. Administracya może być sprężystą i silną tylko tam, gdzie urządzenia administracyjne są proste, a działanie władzy jednolite. Dlatego jako konieczną zmianę i reformę uważać należy zasadę, że nad wykonaniem przez gminę tak własnego, jak poruczonego zakresu działania, nad wykonaniem obowiązków z mocy ustaw na gminie ciążących, czuwa władza administracyjna rządowa, której przysługuje władza dyscyplinarna nad funkcyonaryuszami gminy i do której od wszelkich zarządzeń i orzeczeń wójta w sprawach karnych i policyi miejscowej. — należy wnosić rekursa, oprócz wypadków, w których te rekursa należy wnosić do Rady gminnej. Uchyla się przez to zupełnie kompetencyę reprezentacyj autonomicznych co do załatwiania rekursów w sprawach własnego zakresu działania i policyi miejscowej, — a natomiast pozostawia się wyłączną kompetencyę autonomicznych władz w sprawach majątkowych, zakładów gminnych, gospodarki budżetowej, rozkładu wszelkiego rodzaju dodatków i prestacyj gminnych.

Że tylko Starostwo powinno i ono jedno jest w stanie czuwać nad wypełnieniem własnego i poruczonego zakresu działania przez gminę, jest rzeczą naturalną. Już i w obecnej ustawie ta zasada jest wyrażona w § 104—107. W sprawach własnego zakresu działania Starostwo może z własnej inicyatywy, na koszt gminy środki zaradcze przedsięwziąć, a tylko, gdy nie zachodzi nagłe niebezpieczeństwo, ma porozumieć się z Wydziałem powiatowym. Atoli w praktyce życia rzecz się przedstawia zazwyczaj inaczej. Albowiem wskutek postanowienia § 101, że rekursa przeciw uchwałom

Rady gminnej w sprawach własnego zakresu działania rozstrzyga Wydział powiatowy, tudzież wskutek postanowienia § 102 o władzy dyscyplinarnej, przysługującej Wydziałowi powiatowemu nad członkami Zwierzchności gminnej w sprawach własnego zakresu działania, nareszcie wskutek ciągle podejmowanych starań i wielkiej gorliwości tak ze strony Wydziału krajowego, jak i reprezentacyj powiatowych, aby stosunki gminne podnosić i poprawiać, utarło się w opinii ogółu zapatrywanie, że cokolwiek dotyczy spraw własnego zakresu działania gminy, należy do władz autonomicznych.

Wykazaliśmy poprzednio, że zapatrywanie to jest błędne i sprzeciwia się naturze stosunków. Powtarzamy raz jeszcze, że w sprawach własnych nikt nie ma prawa gminie wydawać rozkazów, żadna władza, żadna wyższa instancya, ani autonomiczna ani państwowa: Rada gminna sama bezwzględnie tu decyduje, tak samo, jak Rada miejska we Lwowie lub Krakowie. Dopiero, jeśli gmina coś zaniedba, nie wypełnia obowiązków, które ustawy na nią nakładają, albo, jeśli jej urzędnicy są opieszali lub popełniają przekroczenia, dopiero wówczas władza wyższa może odpowiednie środki zarządzić. Otóż władze autonomiczne tego zarządzić nie mogą, a gdyby były powołane do zarządzenia, źleby to wykonały, bo nie mają sposobów, ani środków do zarządzenia, poprostu nie mają egzekutywy. Takie zarządzenia może wydawać tylko ta władza, która do nich jest odpowiednio uzbrojoną i uorganizowaną, która umie i jest w stanie je przeprowadzić, tj. władza administracyjna rządowa; – ona jedna powinna być w tych sprawach kompetentną.

To samo tyczy się rekursów i wogóle biurowego załatwiania bieżących spraw. Lepiej, żeby rekurs od orzeczenia Rady gminnej w sprawach własnego zakresu szedł do Starostwa, aniżeli do Wydziału powiatowego, bo rzecz może być natychmiast załatwioną, a w razie potrzeby i dochodzenie przeprowadzone bez zwłoki. Tymczasem jeżeli Wydział ma rozstrzygać rekurs, rzecz się ciągnie miesiącami.

VIII. Oddając nadzór i kontrolę nad własnym zakresem działania gminy Starostwom, powierzając im załatwienie rekursów,

przeprowadzenie dochodzeń i wszelką władzę dyscyplinarną połączoną z kontrolą tak co do wypełniania obowiązków przez funkcyonaryuszy gminnych, jak i co do stosowania przez nich ustaw wobec stron prywatnych, bynajmniej nie ogranicza się ani nie uszczupla stanowiska reprezentacyj powiatowych. Owszem działalność ich w kierunku ogólnej kontroli i nadzoru będzie tylko wydatniejszą i pożyteczniejszą Jakikolwiek będzie w przyszłości skład i ustrój reprezentacyj powiatowych, czy taki jak dzisiaj, czy też podobny do organizacyi w myśl wniosku Dunajewskiego, czy też na podobieństwo pruskich urzędów (Wydział powiatowy podzielony na specyalne komisye pod przewodnictwem landrata), jest rzeczą pewną, że reprezentacya powiatowa znowu będzie z natury rzeczy miała możność wyrażenia zdania i powzięcia uchwały o stosunkach powiatowych i gminnych, będzie mogła wyrażać swe życzenia i dezyderata, wskazywać, co należy naprawić lub zmienić. Dzisiaj życzenia takie rozbijają się o faktyczną niemożebność uczynienia im zadość siłami Rady powiatowej; skoro zaś wykonanie tych życzeń i żądań będzie obowiązkiem kogo innego, niezawodnie zaraz i życzenia i żądania się pojawią i będą miały większe widoki urzeczywistnienia. Te właśnie życzenia reprezentacyi obywatelskiej społeczeństwa i żądania jej wobec władzy wykonawczej stanowią warunek ciągłego ruchu, postępu, ulepszeń i cywilizacyi w nowożytnych organizmach państwowych.

IX. Jeden dział spraw gminnych należy absolutnie pozostawić Wydziałom powiatowym, tj. nadzór nad gospodarką majątkiem, nad zarządem funduszami i zakładami, nad dobrem gminnem, prawo badania i rozstrzygania zażaleń w sprawie repartycyi dodatków i prestacyj, wreszcie władzę dyscyplinarną nad funkcyonaryuszami gminy w sprawach majątkowych.

Pozostawiając te atrybucye Wydziałom powiatowym, daje się im możność wglądania i wnikania we wszystkie sprawy gminne, przez to samo możność ogólnej kontroli i nadzoru nad sprawami gminnemi. Jest to zadanie nadzwyczajnie ważne, które reprezentacye powiatowe lepiej od kogokolwiek wypełnić mogą. Jeżeli się działalność reprezentacyj powiatowych

do tego rodzaju spraw głównie skieruje, uwydatni się tem więcej ich działalność, która będzie tem intensywniejszą, im mniej rozprószoną na drobiazgi. Im węższe rzeki koryto, tem prąd wody więcej wartki i głęboki.

Ta zasada z ogólnego stanowiska prawa publicznego odpowiada przedewszystkiem podstawowej myśli nowożytnego państwa, że o kontroli nad zarządem funduszów publicznych, o wysokości świadczeń czyli prestacyj na cele publiczne musi decydować samo społeczeństwo. Jakkolwiek system reprezentacyjny czyli parlamentarny zawiódł wiele nadziei, jakie w nim pokładali pisarze prawa publicznego z początku 19 wieku, jakkolwiek się okazał nieudolnym i zbyt ciężkim na polu prawodawstwa, bezwzględnym albo kapryśnym na polu wewnętrznych urządzeń, — w sprawach finansowych i kontroli publicznych funduszów nic lepszego nad ten system nie ma. Tam tylko może być porządek i ład skarbowy, tam tylko zaufanie, gdzie kontrolę wykonywa samo społeczeństwo i o wysokości świadczeń samo decyduje, jak równie nad tem wykonywa nadzór, czy odpowiednio do przeznaczenia tego, do postanowień reprezentantów tego społeczeństwa fundusze użyte zostały.

Kontroli w sprawach funduszów i majątku publicznego, wykonywanej przez obywateli, nie zastąpi nigdy żadna, choćby najściślejsza kontrola rządowa, nawet przy największym formalizmie i drobiazgowości biurokratycznej. Leży to w naturze rzeczy i ludzi tak samo, jak to, że przeciętnie osoba prywatna lepiej zarządza swym majątkiem, niż osoba prawnicza. Kiedy państwo wykonywa kontrolę lub zarząd majątkowy, natenczas, aby ustrzedz się możliwych nieprawidłowości, wydaje pewne normy i przepisy postępowania, które tak ułożyć się stara, aby były jak najwięcej wyczerpujące i jak najtrudniejsze do obejścia. Te przepisy są dla wszystkich podwładnych organów kontroli, czy skarbowego zarządu, bezwzględnym imperatywem, normą postępowania w zarządzie majątku i wykonywaniu kontroli. Dla osoby moralnej, dla władzy publicznej nie ma innego sposobu postępowania. Jest to taka sama zasada, jak w dawnym procesie cywilnym, że

zasada prawdy formalnej wyżej stoi nad prawdą materyalną. Jeżeli w kontroli majątkowej wszystko odpowiada przepisom, normie postępowania, jeśli wszystko jest jasne według danego szematu, czy formularza, natenczas sprawa musi być uważana za prawidłową. Występuje to jaskrawo na jaw w razie rozpisania ofert licytacyjnych; władza przyjmuje ofertę najniższą, ale nie wie, ile wyższych ofert było pozornych, ile nieczystych machinacyj dla odstraszenia innych konkurentów od stawania do licytacyi.

W sprawach kontroli majątkowej, czy gospodarki gminnej, czy innej, — stan rzeczy zupełnie odwrotnie się przedstawia, niż w innych sprawach administracyjnych. Przed urzędnikiem zamykają się ludzie więcej w dyskrecyi i wstrzemięźliwości, niż przed obywatelem. Tak co do kontroli jak i co do kierowania zarządem majątku, reprezentacya obywatelska jest stokroć odpowiedniejszą, niż wszelkie biura administracyjne. Urząd przestrzegać może tylko pewnej normy i kapitały lokować w papierach państwowych, a w innych tylko, jeśli mają przywilej pupilarnego bezpieczeństwa, grunta każe wydzierżawiać, lasów nie pozwala rąbać etc. Tymczasem reprezentacya obywatelska rozróżni lepiej, które papiery o pupilarnem bezpieczeństwie najwięcej przynoszą, czy w danym razie lepsza jest sprzedaż lub dzierżawa, kiedy dzierżawa jest korzystną lub niekorzystną, jakie przedsiębiorstwo dla gminy może być korzystniejsze od leżącego kapitału, n. p. wybudowanie rzeźni, składu zbiorowego etc.; o tem może reprezentacya obywatelska wiedzieć najlepiej, bo sama składa się z reprezentacyj interesów.

Dla wzmocnienia kontroli na miejscu w zbiorowej gminie, która w pierwszej linii wykonywaną być musi przez Radę gminną, jako najważniejszy nadzorujący i uchwalający organ samorządu gminnego, — przyjęliśmy zasadę, że ławnicy mają być organami kontroli zarządu wydatków na potrzeby gminne. Tradycya instytucyi ławników pozostała z dawnych czasów u ludu wiejskiego, więc ta instytucya się łatwo przyjmie, — ale przeznaczenie trzeba jej dać inne, niż przestarzały dawny zakres sądownictwa, lub zakres działania

obecnych asesorów, który się okazał niepożyteczny. Ławników nie pojmujemy jako wotantów przy wymierzaniu sprawiedliwości, nie jako pomocników i towarzyszy wójta w zarządzie administracyi lub wydawania orzeczeń policyjno karnych, lecz jako stałych referentów Rady gminnej, wykonywujących z jej ramienia kontrolę nad sprawami funduszów i kontrolujących kasę, stan wydatków i wpływ dochodów. Gdy Rada gminna się zbierze na zwyczajne lub nadzwyczajne posiedzenie, zanim załatwi sprawy bieżące, nie jest w stanie dobrze rozglądnąć się w stanie funduszów, wiele szczegółów jej jest nieznanych, nie łatwo może powziąść dobrą decyzyę, potrzebuje długiej pracy i przygotowania, zanim zdoła ocenić, jak niektóre pozycye wydatków zmniejszyć, jakie nakłady porobić itd. Jak będą do spraw budżetowych dwaj stali referenci, obeznani ze sprawami najdokładniej i we wszystkich szczegółach, jak oni przedstawiają Radzie gotowy materyał, jasny i najdokładniejszy obraz położenia lub zdarzenia, Rada będzie mogła szybko i z dobrym skutkiem o rzeczy decydować. Wójt będzie się z nimi liczył, będzie się na nich oglądał, będzie ich rady w potrzebie szukał, a oni nie będą mu zawadzać, bo nie będą paraliżować jego egzekutywy, lub orzeczeń policyjnych. Dla uczciwego wójta będą nadzwyczajnie wygodni, a wobec natury poczciwej naszego społeczeństwa takich jest znaczna większość, wątpliwego, chwiejnego przy uczciwości utrzymają, nierzetelnego zdemaskują.

X. Zostaje nam do omówienia kwestya kosztów i rozstrząśnięcia pytania, czy przeprowadzenie reformy gminnej nie podniesie znacznie wydatków na cele gminne w kraju i nie nałoży nowego, zbyt wielkiego ciężaru podatkowego na ludność, która już ugina się pod ciężarem podatków, a zwłaszcza dodatków krajowych, powiatowych, szkolnych i gminnych. Zestawienia przypuszczalnych kosztów nie możemy na tem miejscu podawać, albowiem nie posiadamy materyału budżetów gminnych z całego kraju. Gdyby nawet ten materyał był dokładnie zebrany, nie możnaby na nim bezwzględnie opierać argumentów cyfrowych, bo nie można z góry przewidzieć, czy gminy zbiorowe zaznaczą

swą działalność w kierunku ścisłej oszczędności budżetowej, czy też zechcą rozwijać energiczniejszą działalność na tylu u nas zaniedbanych dziedzinach kulturalnych i gospodarczych, jak n. p. w zakresie sklepów chrzecijańskich, czytelni, straży ogniowych itd. Jest rzeczą niewątpliwą, że niektóre wydatki gminy się podniosą; bez tego bowiem nie mogłaby ona absolutnie spełniać ciążących na niej zadań publicznej administracyi; równie pewnem jest jednak, że centralizacya zarządu gminnego obniży ciężary w przyszłych gromadach, a dzisiejszych gminach. Udział obszarów dworskich w wydatkach zbiorowej gminy stanie się dla nich nowym, ale koniecznym ciężarem; wolno przypuszczać, że obciążenie to nie będzie przekraczać 10—20% dodatku do podatków realnych.

Wydatki gminy zbiorowej składać się będą z następujących grup: 1° Wydatki zbiorowe, które będzie ponosić tylko gmina zbiorowa, co zatem zupełnie przestaną ciążyć na pojedynczych wsiach, które je dzisiaj ponoszą; 2° dotychczasowe wydatki niezmienne, tj. takie wydatki, które bez względu na zmianę stosunków i bez względu na to, czy one będą ponoszone w przyszłości przez gminę zbiorową, czy przez pojedyncze gminy pozostaną niezmienione; 3° wydatki nowe dla gminy zbiorowej i dla gromad, które dotych czas są nieznane, a które z powodu reformy powstaną.

Ad 1). Do tych wydatków liczymy pensye urzędników i ryczałt na potrzeby urzędowania, to jest wszelkiego rodzaju wydatki na potrzeby kancelaryjne, papier, atrament, książki, utrzymanie aktów w porządku, także koszta urzędowania, wynagrodzenie wójtów i urzędników za stawiennictwo u władz wyższych, za komisye etc. Wydatki te powinny się stosunkowo do dzisiejszych zmniejszyć. Wójt i pisarz będą wprawdzie pobierać pensye wyższe, niż dzisiaj, ale ciężar ten rozłoży się na większą liczbę gmin. W każdym razie zaś ustaną wszelkie nielegalne pobory tych funkcyonaryuszy, które dziś nietylko są dla stron uciążliwe, ale obniżają poziom publicznej moralności i krzywią u ludu wyobrażenie o tem, co jest godziwe a co potępienia godne.

Do wydatków tej samej kategoryi, zbiorowych, koniecznych, liczymy dalej koszta kancelaryjne. Niektóre pozycye tych kosztów znacznie się podniosą, bo gmina stanie się urzędem, czynnikiem działającym i żyjącym, kiedy dziś jest bierną i martwą. Jednakowoż i tu mogą być pewne oszczędności drobne, z tego powodu, że będzie istnieć wprawdzie kosztowniejsza, ale jedna kancelarya, zamiast siedmiu istniejących tylko prawie z imienia, ale zawsze pochłaniających stosunkowo dość znaczne pieniądze, bez żadnego pożytku. Że drobne oszczędności są możebne, na dowód tego wskażemy tylko prenumeratę dziennika ustaw państwa, który musi dziś każda gmina abonować, którego nikt nie czyta w gminie i nie zna i który zwykle zaraz idzie na makulaturę.

Trzeba zawczasu dążyć do wprowadzenia porządku w kancelaryi gminnej, bo może zbliża się czas, kiedy ustawodawstwo socyalne nałoży na gminy nowe zadania, np. sprawy ubezpieczenia robotników od wypadku, ubezpieczenia na starość, państwowe przymusowe ubezpieczenie od ognia, gradu etc. Będzie to postęp wielki, o ile da się przeprowadzic bez nadmiernych ciężarów. Jedynym zaś sposobem zapobieżenia tym ciężarom jest opór przeciw tworzeniu nowych instytucyj i urzędów, a przelanie ich agend na silne i kulturalne gminy.

Ad 2). Do drugiej kategoryi zaliczamy wydatki niezmienne tj. takie, których wysokość pozostanie lub może pozostać niezmieniona bez względu na to, czy będzie utworzona gmina zbiorowa lub nie, tudzież bez względu na to, czy one nadal ciążyć będą na pojedynczej wsi, czy też na zbiorowej całości. Do tych wydatków zaliczamy: procenta i raty amortyzacyjne na spłatę długów dzisiejszych gmin, koszta utrzymania służby, tj. nie urzędników ale pachołków, straży nocnej, straży polowej, leśnej etc.

Procenta i raty amortyzacyjne, spłatę długów powinna ponosić ta wieś, tj. ta pojedyncza gmina, która je zaciągnęła. Niesprawiedliwością i pewnego rodzaju konfiskatą majątku byłoby przenosić te koszta na całość okręgu zbiorowego. Wydatki na utrzymanie straży nocnej i polowej pozostaną

niezmienione, albowiem liczba strażników polowych i nocnych nie zmniejszy się przez to, że się 7 gmin w jedną całość złączy. Wogóle każda osada wiejska musi mieć strażnika nocnego, każda wieś posiadająca grunta orne, musi mieć polowego. Chyba bardzo małe dwie wsie mogą mieć jednego wspólnego polowego, a za to wielkie wsie mogą mieć ich więcej.

Nie przesądzając, jak się rzeczy w pojedynczych gminach w przyszłości ułożą, uważać można, że lepiejby było, aby straż polową i nocną utrzymywała i opłacała pojedyncza gromada, a nie zbiorowa gmina. Lepiej byłoby to z tego powodu, ponieważ ciężar ten opierałby się w znacznej mierze na świadczeniu usług osobistych, a nie uiszczaniu opłaty pieniężnej. W naszych zaś warunkach ekonomicznych zawsze korzystniej jest dla ludu, świadczenia wykonać w naturze, niż uiszczać w pieniądzach ich równoważnik. Dla nikogo z włościan nie jest to ciężarem, raz na kilka tygodni, czy kilka miesięcy w miarę ludności wsi, pełnić straż nocną, a płacić choćby drobną kwotę 1 złr. od domu na utrzymanie straży nocnej, byłoby dla wielu gospodarzy już ciężarem. Zresztą powinna być pozostawiona wolność, aby zamożniejszy lub zajęty więcej swem zawodowem zatrudnieniem mieszkaniec wsi mógł się wykupywać od tego ciężaru, a niezawodnie zawsze znajdzie się dość takich, co go z ochotą zastąpią.

W każdym razie obszar dworski, utrzymujący dla siebie porządną straż polową i nocną za pomocą własnej służby, powinien być od ciężaru utrzymywania lub ponoszenia dodatków na ten cel na rzecz gminy uwolniony. Jednakowoż bezwarunkowo władza dyscyplinarna i jurysdykcya nad strażą nocną i polną musi być oddana wójtowi gminy zbiorowej. Wtedy tylko będzie pewność, że miejscowy nadzór i kontrola tak sołtysa, jak przełożonego obszaru dworskiego nad tą strażą będzie skuteczną i że ta straż w nocy nie będzie spać, lecz czuwać, nie będzie w polu robić szkód, lecz szkodników śledzić.

Wydatki na pachołków gminnych i policyanta pozostaną przeciętnie niezmienione. Pachołków gminnych (i policyanta) nie będzie potrzebowała mieć pojedyncza gromada lecz tylko gmina zbiorowa. Gdy na czele gromady będzie stał nie wójt

dotychczasowy, lecz sołtys, t. j. organ egzekucyjny niższego rzędu z bez porównania mniejszą władzą, niż dotychczas, organ nie wydający rozporządzeń, lecz wykonywujący polecenia wójta, natenczas ten sołtys stanie się jakby egzekutorem z ramienia urzędu gminnego, a do tej funkcyi nie potrzebuje pachołka. Wszystko to, co pachołek gminny, miałby robić sołtys. Dziś, gdyby to wójt wykonywał, byłoby uwłaczaniem jego godności. A jednak widzieliśmy, że ten wójt na wsi, właściwie tylko w jednej roli najlepiej i najwłaściwiej występuje, tj. pachołka czy woźnego wyższej władzy administracyjnej. I dzisiaj nie każda gmina ma pachołka, a wójt jego czynności często spełnia.

Ad 3). Trzecią grupę stanowią wydatki na takie cele, którymi dotychczasowa gmina się nie zajmowała, ale które z natury rzeczy i wskutek wzrostu dobrobytu i kultury do jej zakresu działania zaliczone być powinny. Przedewszystkiem należeć tu będzie wielka część tych agend, które dotyczas Wydziały powiatowe spełniały. W poprzednim rozdziale i przy omawianiu kilku pokrewnych punktów wykazaliśmy obszernie, że zakreślone pierwotnie przez ustawodawcę ramy dla działalności Wydziałów powiatowych z biegiem czasu i wypadków ustawicznie się rozszerzały, ponieważ słaba i niedołężna gmina nie była w stanie ciążących na niej zadań wykonać. Działo się to z ujmą gminnego samorządu i wbrew ustawodawstwu i wbrew naturalnemu porządkowi rzeczy. Z chwilą, kiedy wskutek dokonanej reformy podwaliną urządzeń administracyjnych stanie się silna i oświecona jednostka, jako gmina zbiorowa, na niej oprze się punkt ciężkości zadań publicznej administracyi, a czynności opiekuńcze, spełniane przez Wydziały powiatowe, ograniczą się do właściwej ustawą zakreślonej miary [1]). W logicznem następstwie zmniejszą się

[1]) Warto przypomnieć, że najnowsze projekty ustaw sejmowych coraz bardziej ścieśniały zakres działania gmin wiejskich, a więc szły w wręcz przeciwnym kierunku, niż autor tego pragnął. Projekt ustawy budowlanej z r. 1905 przewidywał odebranie agend policyi ogniowej gminie, a przelanie ich na jakiś nowy organ. Ustawa drogowa zaś z r. 1907 nietylko nie rozszerza, ale bardzo znacznie ścieśnia kompetencyę zwierzchności gminnych w sprawach dróg gminnych. (*Przypisek wydawcy).*

dodatki na cele administracyi powiatowej opłacane, tak, że ludność nie odczuje podwyższenia dodatków gminnych, a przypuszczać wolno, że gmina te nowe swoje zadania spełniać będzie nietylko równie dobrze, ale taniej, niż Wydział powiatowy. Po pierwsze bowiem odpadną różne koszta komisyjne i kancelaryjne, nadmiernie dziś budżet powiatowy obciążające; powtóre publiczna kontrola i jawność rachunków będzie większa, włościanin nasz jest bowiem nadzwyczaj czuły na wysokość tego podatku, który sam uchwala; przyjmuje podatek rządowy, krajowy i powiatowy do wiadomości, jako złe konieczne, ponieważ na ich wysokość żadnego bezpośredniego wpływu nie ma; natomiast skarży się na podatek gminny i datki konkurencyjne, gdyż wymiar tychże od jego zgody zależy, a żadna niewłaściwość w ich użyciu nie ujdzie jego uwagi. Wobec tego wolno się spodziewać, że każda pozycya w budżecie gminnym należycie skontrolowaną zostanie zarówno co do swej wysokości, jak i sposobu użycia, a gdyby jaka niewłaściwość zaszła, to z łatwością na miejscu wykrytą zostanie i do wiadomości Wydziału powiatowego dojdzie. Dotyczy to przedewszystkiem dostawy materyałów do budowy i konserwacyi dróg; dzisiaj dostawa ta zostaje rozpisana wprawdzie w drodze publicznej licytacyi, ale ceny idą nieustannie w górę, bo oferentów jest mało; rzadko który włościanin jest tak przedsiębiorczy, żeby swoje własne koszta obliczyć i o dostawę drzewa, kamienia lub szutru się ubiegać; rzadko który posiada odpowiednią kaucyę, a każdy boi się wszelkich spółek, jak ognia. Z chwilą, kiedy dostawa zostanie rozpisana nie przez powiat, ale przez gminę, kiedy rozciągać się ona będzie na daleko ciaśniejszy obszar i mniejszą ilość materyału, stanie do rozprawy konkurentów wielu i ceny jednostkowe bez straty dla oferentów ulegną zniżeniu.

Można więc śmiało znaczną część agend Wydziałów powiatowych, przedewszystkiem zarząd dróg gminnych I-ej klasy i dróg powiatowych, na sekcye podzielonych, pozostawić gminom, skupiając w Wydziale powiatowym jedynie techniczny i gospodarczy nadzór. Na tem jednak nie koniec. Zbliżamy się wielkimi krokami do wprowadzenia w życie

powszechnego ubezpieczenia wszystkich osób pracujących na wypadek kalectwa, choroby i na starość. Jest to dzieło trudne do przeprowadzenia, wymagające olbrzymich ofiar, ale ze wszech miar słuszne i pożyteczne. Nie cofniemy się przed temi ofiarami, jeśli będziemy mieli rękojmię, że zostaną one użyte na cel właściwy, to jest na wsparcie i zaopatrzenie biednych i nieszczęśliwych, a nie na wypłatę pensyj całej armii nowych urzędników, którąby miała tymi funduszami zarządzać. Dlatego trzeba koniecznie dążyć do jak najdalej idącego uproszczenia w administracyi tego powszechnego ubezpieczenia, trzeba w tę administracyę tchnąć obywatelskiego ducha, zrobić z niej jedno z pierwszorzędnych zadań samorządu i ich spełnienie w znacznej mierze gminom powierzyć. To samo odnosi się do współdziałania gmin w organizacyi przymusowego ubezpieczenia od ognia i gradu, od chorób bydlęcych, po części także przy wszelkich kategoryach ubezpieczeń życiowych. Idea opartego na wzajemności ubezpieczenia jest tak wielka i konieczna, a tak dalece obejmuje coraz szersze koła, że już przestała należeć do prawa prywatnego, do sfery indywidualnej jednostki, ale stala się gałęzią prawa publicznego, którego wypełnienie publicznym korporacyom powierzone być winno. Epoka prywatnych ajencyj i całego tłumu akwizytorów, odstępujących sobie wzajemnie wnioski na ubezpieczenia życiowe w miarę wysokości prowizyi, płaconej przez różne towarzystwa, a niemal z reguły świadomie wprowadzających publiczność w błąd co do wysokości taryf, — ta epoka ma się już ku końcowi. Na wielu polach zajęły już bezpłatne publiczne instytucye miejsce dawniejszych spekulacyjnych przedsiębiorstw: coraz rzadziej już, choć niestety, za często jeszcze słychać o niecnym wyzysku ze strony ajentów emigracyjnych, ajentów sprzedających maszyny na raty, — coraz więcej publicznych biur pośrednictwa pracy i obywatelskim duchem owianych korporacyj rolniczych i gospodarczych. Nawet kółka rolnicze, ten pierwotnie wiotki produkt kombinacyi dobrych chęci jednostek z nieudolnością ogółu, coraz silniej wiążą się z organizacyą gminną, zastępują swój brak prawnej organizacyi

oparciem o gminę i coraz częściej przemieniają się faktycznie w przedsiębiorstwo gminne, przeznaczają swe nadwyżki na przebudowę kościoła lub szkoły, a niezadługo przelewać je będą wprost do kasy gminnej. Oddalają się tem od ideału, który przyświecał Schulze'mu, stają się negacyą systemu spółdzielczego, nie rozdzielają zysków pomiędzy członków w miarę tego, jak który z nich większe lub mniejsze zakupy robił w kółku, — ale przybierają jakąś swojską, polską postać, rosną w siły, świadczą, że i w Polsce można na podstawie asocyacyi ogromnie wiele zdziałać i to ku zdziwieniu prawników i biurokratów, zdziałać *praeter legem*, bo ustawodawstwo austryackie nie zna typu takiej organizacyi.

Te przeobrażenia, które się w naszych oczach na tylu polach dokonywują, napełniają nas najlepszą na przyszłość otuchą. Otwierają one pole dla działalności przyszłej gminy w Galicyi, świadczą o wszelkiej żywotności polskiego narodu nawet w tej dzielnicy, która najdłużej zdawała się być uśpioną w dziedzinie gospodarczej i administracyjnej. Przyszłość przekaże gminie tej dalsze zadania, których dzisiaj jeszcze przewidzieć niepodobna. Społeczeństwo, które w dobie absolutyzmu zniosło ucisk taki, przez jaki Galicya przeszła, germanizacyę, Józefinizm, ciemnotę, rzeź, a w dobie konstytucyjnej w zakresie urządzeń administracyjnych taki brak jasnego programu i głębszej kierującej myśli u góry, a brak władzy, bezrząd i bezład na dole; społeczeństwo, które mimo to wszystko, mimo finansowych ciężarów, a ustawodawczych nonsensów, z każdym rokiem rośnie w siły i świadomość o swoich siłach, — to społeczeństwo uprawnia nawet pesymistę do najlepszych i najśmielszych na przyszłość nadziei, byleby miało odwagę nie iść za przewodem pięknie brzmiących frazesów, ale zajrzeć prawdzie w oczy!

Spis rzeczy zawartych w drugim tomie.

Str.

Od wydawcy 1

WSTĘP DO DRUGIEGO TOMU.

Gmina galicyjska w literaturze a w świetle codziennego życia:

Charakter instytucyj administracyjnych ujawnia się w sposobie ich działania. — Literatura naukowa nie daje odpowiedzi na wiele zagadnień. — Zadanie niniejszej książki. — Organizacya gminy galicyjskiej w jej zewnętrznej formie. 5

ROZDZIAŁ I. — Gmina administracyjna:

Gmina administracyjna a osada miejscowa. — Rzut oka historyczny. — Porównanie z gminą w innych państwach. 21

ROZDZIAŁ II. — Siły materyalne gminy galicyjskiej:

Zaludnienie, rozległość i siła podatkowa gminy galicyjskiej. — Porównanie z innymi krajami monarchii i kontynentu 49

ROZDZIAŁ III. — Poruczony zakres działania gminy:

1) Czynności tego zakresu. — 2) Złej administracyi gminnej nie można naprawić działalnością wyższych organów państwowych. — 3) Czy nadzór nad gminą może wystarczyć do zapewnienia lepszego jej funkcyonowania? — 4) Urzędowanie gminy w świetle wziętych z życia przykładów 77

ROZDZIAŁ IV. — Własny zakres działania gminy:

Czynności tego zakresu. — Odpowiedzi na kwestyonaryusz Wydziału krajowego. — Wykonywanie agend policyi miejscowej. — Drogi. — Zarząd majątku gminnego. — Pastwiska i lasy. — Dodatki do podatków i wydatki gminy. — Uszczuplenia majątku gminnego. — Opieka ze strony Wydziałów powiatowych 145

Str.

ROZDZIAŁ V. — Powiatowe władze autonomiczne:
Dążności stronnictwa autonomistów w Galicyi. — Organizacya Rad powiatowych. — Czy są uzasadnione skargi na brak egzekutywy w korporacyach stworzonych do deliberacyi? — Centralizacya i biurokracya w autonomii. — Kompetencya w sprawie rekursów. — Ogłoszenia czy rozporządzenia? — Stanowisko włościan. — Istotne wyniki działalności Rad powiatowych. 212

ROZDZIAŁ VI. — Zasady projektu nowej organizacyi gminy w Galicyi:
Wcielenie obszarów dworskich do gminy zbiorowej. — Utrzymanie dzisiejszej jednostki gminnej jako gromady. — Rozległość przyszłej gminy. — Skład Rady gminnej. — Wprowadzenie jednego członka z nominacyi. — Zadanie starszyzny gminnej w nowej organizacyi. — Wzmocnienie egzekutywy. — Ławnicy jako stali referenci budżetu. — Kwestya kosztów. — Obecne i przyszłe zadania gminy. . 299



CENA:

Tom I.	7 kor.
Tom II.	8 kor.
Obydwa Tomy razem	12 kor.

26

